

# Gestión de medios Públicos en el Entorno Digital

*Nuevos valores, estrategias multiplataforma  
e internet de servicio público*

**Manuel Goyanes & Marcela Campos-Rueda**  
Editores



**tirant  
humanidades**

*plural*



**GESTIÓN DE MEDIOS PÚBLICOS  
EN EL ENTORNO DIGITAL**

*Nuevos valores, estrategias multiplataforma  
e internet de servicio público*

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT HUMANIDADES

**MANUEL ASENSI PÉREZ**

*Catedrático de Teoría de la Literatura y de la Literatura Comparada  
Universitat de València*

**RAMÓN COTARELO**

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

**M.<sup>a</sup> TERESA ECHENIQUE ELIZONDO**

*Catedrática de Lengua Española  
Universitat de València*

**JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA**

*Catedrático de Teoría e Historia de la Educación  
Universitat de València*

**PABLO OÑATE RUBALCABA**

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
Universitat de València*

**JOAN ROMERO**

*Catedrático de Geografía Humana  
Universitat de València*

**JUAN JOSÉ TAMAYO**

*Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de las Religiones  
Universidad Carlos III de Madrid*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:  
[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# GESTIÓN DE MEDIOS PÚBLICOS EN EL ENTORNO DIGITAL

*Nuevos valores, estrategias multiplataforma  
e internet de servicio público*

MANUEL GOYANES  
MARCELA CAMPOS-RUEDA

*Editores*

**tirant humanidades**

Valencia, 2022

Copyright © 2022

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y de los editores.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant Humanidades publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).

© VV.AA.

© TIRANT HUMANIDADES  
EDITA: TIRANT HUMANIDADES  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
[www.tirant.com](http://www.tirant.com)  
Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
ISBN: 978-84-19286-27-7  
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa:  
[http://www.tirant.net/Docs/RSC\\_Tirant.pdf](http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf)

# Índice

<b>MEDIOS PÚBLICOS EN EL ENTORNO DIGITAL: NUEVOS VALORES, ESTRATEGIAS MULTIPLATAFORMA E INTERNET DE SERVICIO PÚBLICO.....</b>	<b>9</b>
Manuel Goyanes y Marcela Campos-Rueda	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VALOR PÚBLICO: EN BÚSQUEDA DE LA LEGITIMIDAD DEL SERVICIO AUDIOVISUAL PÚBLICO .....</b>	<b>13</b>
Marta Rodríguez-Castro, Isaac Maroto González y Francisco Campos-Freire	
<b>MEDIOS ESTATALES EN AMÉRICA DEL SUR: LO POLÍTICO ANTES QUE LO TECNOLÓGICO .....</b>	<b>35</b>
Fernando Krakowiak y Guillermo Mastrini	
<b>LA PLATAFORMIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO. UNA REFLEXIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN.....</b>	<b>65</b>
Azahara Cañedo y Ana I. Segovia	
<b>LOS GAFAM EN LAS ANTÍPODAS DE LOS MEDIOS DE SERVICIO PÚBLICO: CONSECUENCIAS PELIGROSAS PARA LA DEMOCRACIA.....</b>	<b>89</b>
Juan Carlos Miguel de Bustos y Jessica Izquierdo Castillo	
<b>INTERNET DE SERVICIO PÚBLICO: DEMOCRACIA E IGUALDAD EN LA ERA DIGITAL.....</b>	<b>107</b>
Luciana Musello	
<b>SISTEMAS DE PERSONALIZACIÓN ÉTICA E INTEGRIDAD ATENCIONAL: ¿NUEVAS PRIORIDADES DE LOS MEDIOS DE SERVICIO PÚBLICO?.....</b>	<b>129</b>
Urbano Reviglio	
<b>TELEVISIONES PÚBLICAS Y SOBERANÍA CULTURAL .....</b>	<b>161</b>
Omar Rincón	
<b>COMUNICACIÓN PERSUASIVA Y TRANSMISIÓN DE VALORES DE SERVICIO PUBLICO. EL CASO DE RTVE.....</b>	<b>181</b>
Montse Bonet y Lola Costa Gálvez	

<b>PERCEPCIÓN SOCIAL SOBRE LA INFORMACIÓN EN LOS MEDIOS PÚBLICOS Y EL ENTORNO DIGITAL ENDISTINTOS SISTEMAS MEDIÁTICOS.....</b>	205
María Lamuedra y Elisa Alonso	
<b>FAROS ANTIGUOS PARA TEMPESTADES NUEVAS: LOS INFORMADORES DE SERVICIO PÚBLICO ANTE LAS TRANSFORMACIONES DE LA DIGITALIZACIÓN .....</b>	235
José María García De Madariaga Miranda	
<b>MEDIOS PÚBLICOS Y COBERTURA INTERNACIONAL EN EL ENTORNO DIGITAL: ANÁLISIS Y NUEVAS PERSPECTIVAS PROFESIONALES .....</b>	257
Pablo Gómez Iniesta y Juan Luis Manfredi Sánchez	
<b><i>PUBLIC SERVICE MEDIA</i> Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA CENTRALIDAD ECONÓMICA A LA REGULACIÓN DE PLATAFORMAS.....</b>	281
Mercedes Muñoz Saldaña y Carles Llorens	
<b>SERVICIO AUDIOVISUAL PÚBLICO Y REGULACIÓN EN EUROPA. DESAFÍOS EN EL CONTEXTO DE LAS PLATAFORMAS TRANSNACIONALES.....</b>	313
Ana María López Cepeda y Marina Hernández Prieto	
<b>SOBRE LOS AUTORES .....</b>	335

# **MEDIOS PÚBLICOS EN EL ENTORNO DIGITAL: NUEVOS VALORES, ESTRATEGIAS MULTIPLATAFORMA E INTERNET DE SERVICIO PÚBLICO**

Este volumen nace en el marco del Programa Estatal de España de I+D+i orientado a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), Agencia Estatal de Investigación (AEI) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) sobre “Nuevos valores, gobernanza, financiación y servicios audiovisuales públicos para la sociedad de Internet: contrastes europeos y españoles” (RTI2018-096065-B-I00), que desde la Universidad de Santiago de Compostela lideran los profesores Francisco Campos Freire y Miguel Túniz López. Surge de la necesidad de comprender el impacto de la transformación digital y el mercado multiplataforma en los medios de servicio público, en un momento en que su legitimidad se ve cuestionada tanto desde el mercado como desde la política. El descenso en el consumo lineal es un dato incontrovertible que desafía a los medios públicos a encontrar nuevas formas de conexión con sus audiencias, en particular los más jóvenes. En este contexto de permanente cambio, buscamos miradas que no se limiten a pensar en términos de adaptación y reacción, sino que ubiquen a los medios de servicio público en un rol propositivo y motor de las transformaciones necesarias para garantizar su misión en esta nueva era de plataformas y contenidos globales.

Agradecemos a las autoras y autores que generosamente aceptaron la invitación a participar y nos han permitidos reunir a algunas de las voces más prestigiosas e interesantes del Sur de Europa y América Latina. Tres cuestiones aparecen de manera recurrente en sus reflexiones: la (re) conexión de los medios públicos con la ciudadanía,

la amenaza de un entorno digital dominado por una lógica comercial respecto a la atención y privacidad de los ciudadanos y, finalmente, el rol de los PSM en la protección y construcción de la esfera pública en un entorno multiplataforma.

Marta Rodríguez-Castro, Isaac Maroto González y Francisco Campos-Freire abren el debate instalando la pregunta sobre la necesidad de los medios públicos de sostener su legitimidad y demostrar su valor en un contexto híper competitivo, con presupuestos menguantes y bajo crecientes ataques desde la extrema derecha. En el marco de la teoría del valor público, y recogiendo las experiencias de las radiotelevisión de Alemania, Austria y Flandes (Bélgica), analizan las estrategias de participación como una vía para establecer lazos firmes, flexibles y transparentes entre los medios públicos y todos sus grupos de interés.

En un recorrido por las últimas dos décadas de los medios públicos latinoamericanos, Fernando Krakowiak y Guillermo Mastrini disparan una reflexión sobre la precedencia de los valores de autonomía e independencia a cualquier consideración tecnológica o presupuestaria a la hora de garantizar la fortaleza de los medios públicos. Analizando los casos de Argentina, Brasil y Ecuador y sus medios estatales, los autores destacan el lugar privilegiado que se les dio durante los años 2000 a 2015 y cómo este desarrollo se ve primero limitado por el control de los gobiernos en la línea editorial y luego interrumpido al asumir gobiernos de distinta orientación política.

Azahara Cañedo y Ana Segovia nos introducen la perspectiva crítica de la Economía Política de la Comunicación para analizar los retos y posibilidades que el entorno multiplataforma ofrece a los medios de servicio público, tanto en términos de distribución como en la construcción de relaciones de cooperación con pares, agentes de la administración y la sociedad civil.

No es posible comprender nuestro entorno mediático sin definir el rol de las GAFAM dentro del espacio digital y sus consecuencias en la vida política y cotidiana de nuestras sociedades. Juan Carlos Miguel de Bustos y Jessica Izquierdo Castillo no dudan en situar a los

gigantes tecnológicos, por su lógica de operación y crecimiento, en las antípodas del servicio público. La pregunta que estructura su contribución, es cómo se han articulado hasta hoy las relaciones entre estas plataformas, el estado y los ciudadanos y cómo deberían abordarse en un futuro para salvaguardar la esfera pública y los valores democráticos. En esta línea la necesidad de recuperar Internet, hoy dominada por las GAFAM, como un espacio democrático e igualitario está en el centro de las reflexiones de Luciana Musello y Urbano Reviglio. La autora analiza los antecedentes y propuestas del “*Manifiesto por una Internet de Servicio Público y Medios de Servicio Público*” (2021) y aboga por una mirada decolonizadora que contemple la autonomía del Sur Global. Reviglio, por su parte, propone nuevas misiones para los medios públicos centradas en la personalización ética de los contenidos y el cuidado de la atención de los ciudadanos.

El desafío de los medios públicos de conectar con la audiencia encuentra respuestas en la propuesta de Omar Rincón que parte de reconocer el fracaso de las televisiones públicas de América Latina para impulsar su reinención con “una televisión hecha desde abajo” por ciudadanos protagonistas y con la soberanía cultural como norte. Con la misma preocupación por la conexión de los medios de servicio público con la ciudadanía Montse Bonet y Lola Costa Gálvez recorren la estrategia de comunicación de Televisión Española en relación a sus valores de servicio público desde 2008 a 2021.

Las siguientes tres contribuciones ponen el foco en el compromiso fundacional de los medios públicos de informar a la ciudadanía. El “desorden informativo” y el rol de los medios públicos dentro de un ecosistema que aparece dominado por la vigilancia, la lógica comercial y la polarización, es el punto de partida de María Lamuedra y Elisa Alonso para abordar un estudio comparativo de las percepciones de ciudadanos finlandeses y españoles sobre la calidad de la información y profesionalismo de los medios públicos. Una vez más, la cuestión de la independencia aparece como central, planteada como valor a destacar por los ciudadanos finlandeses y con escepticismo por parte de los españoles. Esta preocupación reaparece en

la investigación de José María García de Madariaga Miranda, que recoge las conclusiones de quince años de seguimiento de las percepciones de los trabajadores y trabajadoras de Televisión Española sobre las transformaciones de sus condiciones laborales, prácticas y autonomía profesional. La información internacional y su cobertura por parte de los medios públicos en un entorno digital es el tema que abordan Pablo Gómez Iniesta y Juan Luis Manfredi Sánchez, rescatando el valor de periodismo internacional como una herramienta de diplomacia cultural y entendimiento .

Los capítulos finales están dedicados al andamiaje legal y regulatorio en el que se desenvuelven los medios públicos europeos. Las más recientes normativas de la Comisión Europea son el eje de la investigación de Mercedes Muñoz Saldaña y Carles Llorens, que se preguntan cómo impactan las actas de regulación de los servicios y mercados digitales en el funcionamiento, financiación y alcance de los medios públicos. Ana María López Cepeda y María Hernández Prieto cierran con un exhaustivo análisis de la transposición de la Directiva Europea de servicios de comunicación audiovisual de 2018 por parte de los estados miembro.

Como editores sólo nos queda agradecer a los profesores Francisco Campos Freire y Miguel Túñez por la oportunidad de editar este libro y a las autoras y autores por hacerlo posible. Con ellos compartimos la convicción de que los medios de servicio público tienen un rol central en el tejido de las sociedades democráticas como garantes de la transparencia en la información, la calidad del debate público y la diversidad comunicativa.

**Manuel Goyanes  
y Marcela Campos-Rueda**

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VALOR PÚBLICO: EN BÚSQUEDA DE LA LEGITIMIDAD DEL SERVICIO AUDIOVISUAL PÚBLICO**

**Marta Rodríguez-Castro, Isaac Maroto González  
y Francisco Campos-Freire**

Los medios de comunicación de servicio público europeos atraviesan una crisis desencadenada por la convergencia de factores que moldean el actual contexto mediático, sociocultural y político. Las radiotelevisiónes públicas compiten ahora en un mercado mucho más fragmentado debido a la irrupción y crecimiento de las plataformas digitales (D'Arma et al., 2021), y lo hacen con unos presupuestos menguantes o, en el mejor de los casos, estancados (Campos-Freire et al., 2020) y ante los crecientes ataques dirigidos desde la extrema derecha (Holtz-Bacha, 2021).

En este contexto, los medios de comunicación públicos despliegan estrategias de valor público que les permitan, por una parte, repensar su papel en el actual ecosistema mediático, sus valores y principios; y por otra, tejer nuevos vínculos con sus grupos de interés, entre ellos el más esencial, la ciudadanía, a través de la dinamización de distintos mecanismos de participación. La participación, así, se convierte en un camino que el sistema audiovisual público debe transitar para avanzar hacia su relegitimación. En este capítulo abordaremos dos de estos mecanismos de participación puestos en marcha por tres radiotelevisiónes públicas europeas y que, a pesar de encontrarse ambos estrechamente vinculados al valor público, representan dos formas muy distintas de aproximarse a una mayor apertura de la gobernanza a partir de nuevas vías de participación estructural.

El capítulo se estructura de esta forma: en primer lugar, se desarrollan las principales características de la aproximación de las radiotelevisiónes públicas a la teoría del valor público, destacando el papel de la participación de los grupos de interés. A continuación, se comentan los principales resultados de las experiencias de participación de las radiotelevisiónes públicas de Alemania, Austria y Flandes (Bélgica) en dos ámbitos: las consultas públicas incluidas en las pruebas de valor público y las acciones de contacto con los grupos de interés desarrolladas en el marco de las estrategias de valor público de mayor alcance. Se concluye que es esencial que los medios de servicio público tracen redes de comunicación abiertas y transparentes con todos sus grupos de interés, focalizando los esfuerzos en el fortalecimiento de su conexión con la ciudadanía.

## **1. EL VALOR DEL SISTEMA AUDIOVISUAL PÚBLICO, UNA NARRATIVA LEGITIMADORA**

La teoría del valor público desarrollada por Mark H. Moore (1995) desde el ámbito de la gestión pública se aplicó por primera vez al campo de las radiotelevisiónes públicas en los primeros años del siglo XXI en el Reino Unido. La British Broadcasting Corporation (BBC) fue el primer medio de comunicación de servicio público en adaptar los preceptos del valor público a las especificidades del entorno mediático. En esta primera redefinición, la BBC (2004) entendía el valor público como la suma del valor individual, el valor social y el valor económico neto derivado de sus servicios y contenidos, y lo relacionaba con sus propósitos públicos, argumentando que creaba valor público de cinco maneras: con su valor democrático, valor cultural y creativo, valor educativo, valor social y de comunidad, y valor global.

Los motivos que llevaron a la BBC a comenzar a trabajar con la noción de valor público fueron diversos. En primer lugar, esta aproximación no se puede entender sin la estrategia de impulso del valor público realizada desde el gobierno laborista, que aspiraba a revitalizar la gestión de la administración pública británica (Kelly et al.,

2002). Así, la BBC se vio inmiscuida dentro de esta tendencia de renovación del sector público. Por otra parte, la BBC adoptó el valor público como principio rector durante la renovación de su *Royal Charter*, en un contexto en el que necesitaba defenderse de los crecientes ataques de los medios comerciales ante su expansión digital. La BBC asume el valor público como una retórica que le ayuda a justificar una serie de cambios institucionales y operativos en respuesta a las presiones externas derivadas del contexto mediático cambiante (Lee et al., 2011).

A partir de la experiencia de la BBC, el valor público comenzó a popularizarse entre las radiotelevisiónes públicas europeas, convirtiéndose en “un tema clave en la redefinición del servicio público para adaptarlo al nuevo escenario técnico/operativo y al nuevo marco regulador que resulta del conflicto [entre medios públicos y privados]” (Suárez Candel, 2012, p. 54). Sin embargo, la expansión del valor público por los medios públicos europeos fue acompañada de uno de sus problemas originales: la ausencia de una definición precisa. Dado que, según la propuesta de Moore (1995), cada organización pública debe definir su valor público en función de sus necesidades y objetivos, este concepto se expandió por Europa como un término de moda (Moe & Van den Bulck, 2014), pero sin una definición común.

Una de las razones que impulsó esta expansión del valor público fue la recomendación de la Comisión Europea de regular la aprobación de los nuevos servicios de las radiotelevisiónes públicas a través de una prueba de valor público. Estas evaluaciones *ex ante*, en las que se contrastan el valor público de una propuesta y su potencial impacto de mercado, se implantaron por primera vez en el Reino Unido con la *Royal Charter* de 2007 (Michalis, 2012). La Comisión Europea, que necesitaba encontrar un mecanismo regulador que le permitiese lidiar con las crecientes quejas del sector privado sobre la expansión de los medios públicos, optó por recomendar en su Comunicación del 2009 un procedimiento similar (Comisión Europea, 2009, §84).

La vinculación de la noción de valor público a estas pruebas *ex ante* supuso otorgarle un significado a este concepto que distaba en gran medida de los preceptos establecidos por Moore. Así, en un primer momento el valor público se asoció con un papel restrictivo del servicio público, lo que generó recelo en algunas radiotelevisiónes públicas, como la alemana (Gransow, 2018). Sin embargo, en los últimos años este paradigma de gestión ha renovado su popularidad entre los medios de comunicación de servicio público europeos (Mazzucato et al., 2020; Túnñez-López et al., 2021; Vysloužilová, 2019).

El motivo, el mismo que impulsó a la BBC en el 2004 a afirmar que existe para crear valor público: la legitimidad. El contexto social, político y mediático actual ha llevado a algunos medios públicos como la ORF austríaca, la ARD alemana o la VRT de Flandes (Bélgica) a desarrollar estrategias de valor público que les permitan recuperar y/o reforzar su legitimidad ante sus distintos grupos de interés. En esta nueva etapa de la gestión del valor público, este concepto se entiende de forma mucho más cercana al paradigma de Moore: se aborda una definición propia del valor público, se tiene en cuenta la opinión de los grupos de interés (entre ellos la ciudadanía y la sociedad civil, el sector político o los agentes del mercado de la comunicación) y se concibe la innovación como un componente inherente al servicio público.

### ***1.1. La participación como elemento esencial del valor público***

La participación, entendida de forma amplia y diversa, se ha presentado tradicionalmente como uno de los grandes retos de los medios de comunicación, especialmente para aquellos implicados en la promoción de la cultura democrática y de los derechos comunicativos. En este sentido, la participación se ha convertido a lo largo de los últimos años en un pilar fundamental para los medios de comunicación públicos. La extensión de su misión de servicio público para adaptarla a las posibilidades abiertas por los medios digitales, el establecimiento de relaciones bidireccionales con las audiencias y su involucración en la producción de contenido y en la toma de deci-

siones fue visto por las radiotelevisión públicas como una oportunidad para potenciar algunos de sus valores más importantes, como la universalidad, la creatividad, la diversidad, la cohesión social o la participación democrática (Vanhaeght & Donders, 2015).

No obstante, a pesar de la evolución de la cultura participativa en los medios de comunicación públicos (López-Cepeda et al., 2019), éstos continúan presentando importantes dificultades a la hora involucrar a sus audiencias (Marzal-Felici et al., 2021). Aun cuando la paulatina transformación digital de los medios de comunicación de servicio público les ha permitido orientarse más hacia la prestación de servicios demandados por las audiencias (Donders, 2021), sus acciones participativas se encuentran todavía muy focalizadas en la exploración de las posibilidades de interacción que ofrece la tecnología que en el fomento de una participación realmente significativa (Vanhaeght, 2019).

Dentro de las estrategias de valor público, la participación se concibe de forma más cercana a lo que Carpentier (2011) denomina participación estructural, es decir, la implicación de la ciudadanía y de la sociedad en la toma de decisiones y en la gobernanza de los medios de comunicación públicos (Bonini, 2017). Tradicionalmente, esta participación estructural tenía un corte institucional y se vertebraba a través de consejos de audiencias o con otro tipo de órganos representativos formados por organizaciones sociales (López-Cepeda, 2021). Por el contrario, dentro de las estrategias de valor público la participación estructural se concibe de forma mucho menos rígida y se orienta a satisfacer de forma más eficiente las demandas de participación de la ciudadanía (Azurmendi et al., 2018).

A continuación se ahonda en dos vías de participación estructural vinculadas a la aplicación del valor público en la gestión de tres sistemas audiovisuales públicos (el alemán, el austríaco y el flamenco, por ser los contextos en los que se dan ambas aproximaciones analizadas), aunque representando dos formas antagónicas de entenderlo: por una parte, en la Cara A, las consultas públicas incluidas en las pruebas de valor público o pruebas *ex ante*, y por otra, en la Cara B, las acciones de contacto con los grupos de interés desarrolladas

en el marco de las estrategias de valor público emprendidas por las radiotelevisiónes públicas de esos tres contextos europeos. Los resultados se derivan del análisis de documentos y de la realización de entrevistas a expertos.

## 2. CARA A: LA ESCASA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS CONSULTAS PÚBLICAS DE LAS PRUEBAS *EX ANTE*

Las pruebas de valor público, pruebas de Ámsterdam o pruebas *ex ante* se implantaron por primera vez como mecanismo para decidir sobre la aprobación de los nuevos servicios de las radiotelevisiónes públicas en el Reino Unido, en el año 2007. Desde entonces, y a partir de su recomendación en la Comunicación de 2009 de la Comisión Europea, este tipo de evaluaciones *ex ante* están vigentes en 14 países europeos.

De forma general, estos procedimientos se desarrollan de la siguiente forma. Cuando una radiotelevisión pública desea lanzar un nuevo servicio significativo (por alcance, costes o grado de innovación) que todavía no forma parte de su misión de servicio público, solicita su autorización a la autoridad de medios u órgano de autorregulación correspondiente. Este organismo será el encargado de decidir si es necesario iniciar una prueba de valor público y, en caso afirmativo, se evaluarán dos componentes diferenciados del servicio propuesto: su valor público y su impacto de mercado (entendido este, *a priori*, como negativo). Finalizada la fase de evaluación, el organismo deberá determinar si el valor público de la propuesta justifica su impacto de mercado y, por ende, se dará luz verde al servicio evaluado.

Este procedimiento general, dirigido a la recopilación de evidencias que favorezcan una toma de decisiones fundamentada, incluye una consulta pública en la que los distintos grupos de interés puedan expresar su opinión sobre el servicio evaluado. La realización de una consulta pública estaba ya presente en el *Public Value Test* británico y su reproducción en otras pruebas europeas deriva de la recomendación de la Comisión Europea, que establecía en su Comunicación del

2009 que este tipo de procedimientos deberían incluir una consulta pública abierta para que los interesados expresen sus opiniones sobre el servicio propuesto, “en aras de la transparencia y de la obtención de toda la información pertinente necesaria para llegar a una decisión equitativa” (Comisión Europea 2009: §87).

A continuación, se analizan las pruebas de valor público de Alemania, Austria y Flandes, tres procedimientos derivados de investigaciones de la Comisión Europea sobre la financiación de sus respectivos medios de comunicación públicos y que comparten, además, la importante presencia de agentes del sector de la comunicación en sus consultas públicas.

### **2.1. El Dreistufentest alemán**

Alemania cuenta con una de las pruebas de valor público más complejas de Europa. El *Dreistufentest* (prueba de los tres pasos) se aplica a los nuevos servicios que deseen lanzar todas las radiotelevisiónes que conforman el sistema audiovisual público alemán (tanto las emisoras de la ARD como la ZDF). El *Dreistufentest* fue regulado en la reforma del 2008 de la ley de medios alemana (*Rundfunkstaatsvertrag*), y desde entonces más de 50 pruebas han sido completadas, un número muy por encima de lo habitual en otros contextos europeos, pero que se explica por la coincidencia de dos factores: 1) la estructura regional del sistema audiovisual público alemán multiplica el número de corporaciones públicas y, por lo tanto, también el número de servicios que deben ser evaluados *ex ante*; y 2) el requerimiento de que no sólo se evaluaran las propuestas de nuevos servicios, sino de que también los servicios que las radiotelevisiónes públicas alemanas ya estaban ofreciendo en el entorno digital en el 2008 fueran también sometidos a un *Dreistufentest*.

El proceso general de un *Dreistufentest*, que puede incorporar pequeñas modificaciones en función de la corporación que lo aplique, es el siguiente. En primer lugar, la radiotelevisión pública envía su propuesta de nuevo servicio a su Consejo de Radiodifusión (Consejo de

Televisión, en el caso de la ZDF), el encargado de realizar una evaluación preliminar para determinar si es necesario un *Dreistufentest*. De ser así, la radiotelevisión pública elabora una descripción detallada del servicio que desea lanzar, explicando de qué forma conecta con los tres pasos de la evaluación: 1) en qué medida contribuye a satisfacer las necesidades sociales, culturales y democráticas de la sociedad, 2) cómo afecta a la competencia editorial, y 3) cuáles son los recursos económicos necesarios para su puesta en marcha. El Consejo de Radiodifusión deberá entonces evaluar la propuesta, para lo que convocará una consulta pública y encargará a una consultora externa la realización de un informe sobre el impacto de mercado de la propuesta. A partir de las evidencias recopiladas y aplicando los tres pasos o criterios de esta prueba, el Consejo de Radiodifusión toma una decisión, que después se publica en el diario oficial correspondiente.

En el procedimiento *ex ante* alemán, por lo tanto, la consulta pública es gestionada por el Consejo de Radiodifusión y se sitúa en la fase dedicada a la recopilación de información, tras la publicación y difusión de la descripción del servicio elaborada por la radiotelevisión pública correspondiente. Según el marco legal del *Dreistufentest*, esta consulta debe estar abierta durante 6 semanas, aunque en la práctica este período puede variar, extendiéndose hasta las 8, las 10 o incluso las 12 semanas. Los grupos de interés interesados pueden enviar sus comentarios al Consejo de Radiodifusión por correo postal o electrónico. Las consultas públicas de los *Dreistufentest* ofrecen información abundante sobre el servicio evaluado, pero no son consultas estructuradas, por lo que los grupos de interés pueden organizar sus respuestas libremente.

A pesar de que este organismo garantiza la confidencialidad de las respuestas, los medios comerciales alemanes nunca se han mostrado conformes con compartir información estratégica con un órgano interno de las radiotelevisiónes públicas (Humphreys, 2010). Por este motivo, los Consejos de Radiodifusión han ofrecido puntualmente la posibilidad de que los grupos de interés puedan enviar sus respuestas directamente a la consultora externa encargada de analizar el impacto de mercado del servicio.

En cuanto a la publicación de las respuestas, el Consejo de Televisión de la ZDF es el único que las publica de forma íntegra. En el caso de las emisoras que conforman la ARD, la información obtenida a través de las consultas públicas tan solo se menciona en el documento que recoge la decisión final del Consejo de Radiodifusión. En cualquier caso, este documento final sobre el resultado del *Dreistufentest* siempre incluye una valoración general de las respuestas recibidas en la consulta pública.

Con respecto a los niveles y el tipo de participación obtenidos en estas consultas públicas, es importante destacar que éstos varían en función de si el servicio evaluado tiene alcance nacional, que implica que un mayor número de grupos de interés participan en la consulta, o si se trata de un servicio regional, en cuyo caso la participación suele ser más baja. Por ejemplo, la consulta pública del *Dreistufentest* sobre los servicios digitales de la ZDF obtuvo 53 respuestas, mientras que las que buscaban comentarios sobre los servicios regionales RBB Mediathek o BREMEN NEXT tan solo obtuvieron dos respuestas.

Si bien se dan diferencias entre las consultas públicas, podemos constatar un punto en común a todas ellas: la predominancia de los grupos de interés vinculados al mercado de la comunicación sobre la participación de organizaciones de la sociedad civil y/o ciudadanos a título individual. De los 53 *Dreistufentest* completados en Alemania en el momento de redacción de este capítulo, en 22 de ellos las consultas públicas no recibieron ninguna respuesta de la ciudadanía, y en los 31 restantes la participación ciudadana fue muy escasa, alcanzando un máximo de 18 respuestas en la evaluación de los servicios digitales de la SWR.

El análisis de las respuestas a las consultas públicas de los *Dreistufentest* pone de manifiesto que agentes como la asociación de las radiotelevisiónes comerciales (antes VPRT, ahora VAUNET), la asociación de editores de prensa (BDZF) o la alianza de productores (Produzentenallianz), así como grupos mediáticos como ProSiebenSat.1 o RTL, son los más activos a la hora de hacer llegar su perspectiva a los Consejos de Radiodifusión. Con todo, es importante apuntar la importancia de la participación de organizaciones de la sociedad civil, mucho más

activas en estas consultas que la ciudadanía a título individual, ya que éstas juegan un rol esencial a la hora de exponer una perspectiva cultural, social y/o educativa que puede de alguna manera contrarrestar los comentarios de los actores de la industria mediática.

## 2.2. *El Auftragsvorprüfung austríaco*

La prueba de valor público austríaca, implantada en el año 2010, también fue el resultado de una investigación de la Comisión Europea sobre la financiación de su radiotelevisión pública, la ORF. El *Auftragsvorprüfung* es un procedimiento con un fuerte corte legal a través del cual los servicios propuestos por la ORF son evaluados por la autoridad de medios del país, KommAustria. En el momento de redacción de este capítulo, el *Auftragsvorprüfung* se había aplicado en 10 ocasiones. Con tres evaluaciones resultando en el rechazo de la propuesta de la ORF, Austria es uno de los países en los que más servicios han sido rechazados a través de una prueba de valor público.

Durante la evaluación *ex ante* austríaca, KommAustria deberá solicitar la opinión de la Cámara Federal de Economía de Austria (WKÖ) y de la Cámara de Trabajo (AK), así como de la autoridad nacional de competencia y de un consejo asesor del valor público. También se contempla una consulta pública, que se convoca una vez que la ORF ha publicado su propuesta en su web y se la ha remitido a la autoridad de medios, a la WKÖ y a la AK, y que debe estar abierta durante al menos 6 semanas. Tras este período, la ORF deberá considerar si debe incorporar cambios a su propuesta original, enviará las respuestas recibidas a KommAustria y las publicará en su página web, respetando siempre las solicitudes de confidencialidad. Las respuestas recibidas en la consulta pública, por lo tanto, constituyen una de las evidencias que la autoridad de medios empleará para decidir sobre el servicio evaluado.

Sin embargo, a pesar de que los principios de transparencia exigen que toda la información relevante sobre estos procedimientos se publique y estén disponibles para el público general, la prueba de valor pú-

blico austríaca es un proceso muy opaco y difícilmente accesible para la ciudadanía, una característica que le confiere ventaja a los grupos de interés relacionados con la industria mediática sobre otras organizaciones que aboguen por el interés social, cultural o democrático. Esto se refleja en el análisis de las respuestas recibidas en las consultas públicas: tan solo una de las 10 convocadas hasta el momento, la que tenía como objeto el servicio ORF III, recibió comentarios de ciudadanos/as a título individual (4 respuestas), así como de otras 5 organizaciones de la sociedad civil (asociaciones para personas con deficiencia visual y auditiva, para desempleados o para pensionistas).

En las consultas públicas de las nueve pruebas *ex ante* restantes no se recibió ninguna respuesta ni de la ciudadanía ni de la sociedad civil. En su conjunto, estas consultas consiguen una participación ínfima en la que tan solo se involucran la AK, la WKÖ y algunos representantes del mercado de la comunicación, como la asociación de radiotelevisión comerciales (VÖP) o la de editores (VÖZ), presentes en la mayoría de las consultas. La complejidad de un proceso con un corte legal tan marcado, así como su opacidad y su deficiente comunicación, aleja a la ciudadanía de esta potencial vía de participación estructural, mientras que abre una nueva vía de influencia a los intereses comerciales, ya que los agentes del mercado disponen de mayores recursos económicos y organizativos para expresar sus intereses en estas consultas.

### ***2.3. La escurridiza prueba de valor público flamenco***

De forma similar a lo que sucede en Alemania, en Bélgica la regulación de los medios de comunicación es competencia de cada una de las tres comunidades lingüísticas que conforman el país. En este caso nos centraremos en Flandes, la única de las regiones que por el momento ha aplicado una prueba de valor público<sup>1</sup>. Esta región

---

<sup>1</sup> La Comunidad Francófona de Bélgica también cuenta con un procedimiento de evaluación previa para la evaluación de los nuevos servicios de su radiotelevisión pública, la RTBF, pero nunca se ha llegado a utilizar.

belga incorporó una prueba *ex ante* en su decreto de medios en el año 2009 como parte de los requisitos acordados con la Comisión Europea tras una investigación sobre la financiación de su radiotelevisión pública, la VRT. Sin embargo, la aprobación de una exhaustiva lista de servicios que la VRT podía llevar a cabo sin necesidad de esta autorización previa supuso su suspensión hasta el año 2016.

La prueba de valor público flamenco está coordinada por la autoridad de medios, la VRM. El procedimiento se inicia cuando la VRT desea lanzar un nuevo servicio que no esté cubierto por el contrato de gestión vigente. En este caso, la radiotelevisión pública deberá presentarle su propuesta al gobierno flamenco. Este remitirá la solicitud a la VRT para solicitar su asesoramiento en la toma de decisiones. Antes de poder emitir una recomendación, la VRM deberá convocar una consulta pública, que deberá aceptar respuestas durante al menos un mes, y evaluar la propuesta de la radiotelevisión pública a partir de seis criterios: 1) cambios en la situación económica del panorama mediático flamenco, 2) oferta mediática general en el mercado flamenco, 3) evoluciones tecnológicas, 4) tendencias internacionales, 5) protección y promoción de la cultura y la identidad flamencas, y 6) expectativas y necesidades de los/as usuarios/as. La decisión final recae en el gobierno flamenco, que debe tener en cuenta la recomendación de la VRM, pero que no está obligado a seguirla.

El procedimiento flamenco se estrenó en el año 2016 para decidir sobre la propuesta de la VRT de extender la marca de contenidos infantiles *Ketnet Jr.* con la creación de un nuevo canal de televisión. En el caso de la única prueba llevada a cabo en Flandes, la consulta pública tuvo una relevancia destacada, ya que fue la única evidencia que empleó la autoridad de medios para emitir su recomendación, una particularidad que sembró dudas sobre la solidez de estas evaluaciones. La consulta pública sobre *Ketnet Jr.* estuvo abierta durante un mes y, al contrario que en los casos de Alemania o Austria, combinaba la invitación directa a participar para un total de 56 organizaciones con la posibilidad de enviar una respuesta de forma libre.

Entre los grupos de interés a los que la autoridad de medios remitió la consulta pública se encontraban tanto agentes de la industria mediática flamenca (tales como radiotelevisión, productoras, distribuidoras, empresas del sector de la publicidad y asociaciones profesionales), como organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil, entre las que destacan, por la naturaleza del servicio evaluado, aquellas involucradas en los derechos de la infancia y las del ámbito educativo. Como se apuntó antes, de forma complementaria la VRM también difundió la consulta a través de Twitter, en su *newsletter* y a través de un comunicado de prensa, para que cualquier persona u organización interesada pudiese participar.

Una segunda particularidad de esta consulta es que se estructuraba a partir de una serie de preguntas derivadas de los seis criterios a partir de los que la autoridad de medios debe evaluar el servicio propuesto por la VRT. Este cuestionario también fue criticado por buscar respuestas dicotómicas (a favor o en contra), un formato que se repitió también en la propia valoración de la autoridad de medios.

La consulta finalmente recibió un total de 45 respuestas, 25 de las cuales procedían de organismos a los que la VRM había invitado a participar. La mayoría de las respuestas procedían de agentes de la industria (en especial, productoras y distribuidoras), aunque también fue notable la participación de la sociedad civil. Así, destacaron los comentarios de asociaciones vinculadas a la educación, a los derechos de la infancia y salud infantil. Las respuestas fueron analizadas por la autoridad de medios, que elaboró y publicó un informe en el que sintetiza los principales argumentos a favor y en contra del servicio propuesto para cada uno de los criterios de evaluación de la prueba.

### **3. CARA B: EL IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ESTRATEGIAS DE VALOR PÚBLICO**

Si bien en el plano legal, como acabamos de ver, las pruebas de valor público no contribuyen de forma significativa a aumentar las posi-

bilidades de participación estructural de la ciudadanía a través de sus consultas públicas, en el plano corporativo y estratégico de las mismas corporaciones arriba analizadas sí se están desarrollando iniciativas de interés para que la voz de la sociedad sea escuchada y resuene en sus procesos de tomas de decisiones. La ORF austríaca, la ARD alemana y la VRT flamenca han apostado por el desarrollo de estrategias de valor público que sitúan en el centro la relación con los grupos de interés, abriéndose a la integración de las distintas perspectivas que conviven en la sociedad a la que sirven.

### ***3.1. La iniciativa pionera de la ORF austríaca***

La ORF fue la primera radiotelevisión pública que integró la gestión del valor público formalmente en su organigrama, al crear el *ORF-Public Value Kompetenzzentrum* (centro de competencia para el valor público de la ORF) ya en el año 2006. El objetivo detrás de esta decisión estratégica era abordar la crisis de legitimidad en la que estaba inmersa la radiotelevisión pública, acusada de interferencias políticas, al mismo tiempo que se veía este paso como una oportunidad para reflexionar sobre la misión, la calidad y la distinción de la ORF.

Este departamento comenzó su trabajo elaborando una definición de las dimensiones del valor público, influida en gran parte por la propuesta de la BBC. Así, el valor de la ORF se desglosa en valor individual, valor social, valor para Austria, valor para el mundo y valor corporativo. A partir de esta definición, el departamento de valor público de la ORF ha desarrollado un intenso trabajo a la hora de evaluar el valor de los servicios de la radiotelevisión pública austríaca, plasmado en la elaboración de informes anuales y en el impulso de publicaciones en colaboración otras radiotelevisiónes públicas europeas.

Sin embargo, la línea de trabajo más destacada del departamento de valor público de la ORF se dirige a facilitar la involucración de los distintos grupos de interés de la radiotelevisión pública en la

definición de su misión de servicio público, contribuyendo también a la rendición de cuentas de la corporación. En este sentido, es fundamental destacar la iniciativa *ORF DialogForum* (foro de diálogo de la ORF), una serie de eventos en los que el departamento de valor público de la ORF invita a representantes de la audiencia, de organizaciones de la sociedad civil, de la ciencia, los medios de comunicación u otras instituciones austríacas para debatir abiertamente sobre distintas cuestiones que afectan a la ORF, como la calidad mediática, la diversidad o la sostenibilidad. Estos eventos se retransmiten tanto por el canal ORF III como a través de la web de la corporación.

Las posibilidades de este tipo de eventos como vías de participación estructural quedaron patentes en el año 2021, cuando el departamento de valor público de la ORF puso en marcha TransFORM, una estrategia que tenía como objetivo buscar nuevas ideas, soluciones y perspectivas para abordar la transformación digital de la ORF. Los *ORF DialogForum* constituyeron una piedra angular de esta estrategia, reuniendo a representantes de estudiantes y de la juventud, del mundo de las artes y de la cultura, asociaciones a favor de la accesibilidad de los medios y agentes de la industria mediática para debatir sobre cómo debería ser la radiotelevisión pública austríaca del futuro.

Las ideas expuestas y debatidas en los *ORF DialogForum* fueron recogidas, junto con los resultados del resto de métodos que conformaban el proyecto TransFORM, en un informe que redefine el valor público de la ORF en el contexto digital y apunta a las principales líneas estratégicas a seguir para conseguir que la radiotelevisión pública mantenga su relevancia y sirva al interés general (ORF, 2021).

### ***3.2. La colaboración de la ARD para reforzar el servicio público***

La ARD, la asociación de las radiotelevisiónes públicas regionales alemanas y de Deutschlandradio, comenzó a trabajar de forma oficial con el concepto de valor público en el año 2018, cuando la

influencia de las relaciones informales con la ORF y otras emisoras germanoparlantes se materializó en la creación de una Coordinación de Valor Público. Los motivos que llevaron a la creación de este departamento, dependiente de la Dirección General e integrado por representantes de todas las emisoras que componen la ARD, radicaban en la necesidad de legitimar la actividad del sistema audiovisual público alemán, argumentando a favor de la necesidad de los medios públicos en el contexto digital y defendiéndose de los ataques profereidos desde la ultraderecha.

El objetivo de esta Coordinación de Valor Público es desarrollar una estrategia que le permita a la ARD definir, crear, evaluar y comunicar su valor público. El primer paso que se dio en este sentido fue la definición de los 8 valores esenciales de la ARD: independencia, calidad, diversidad, regionalidad, innovación, valor añadido, responsabilidad y participación. La participación es, de hecho, uno de los elementos vertebradores de la estrategia de valor público de la ARD, que entiende este principio desde una perspectiva multidimensional que comprende desde la facilitación de la participación democrática y social de la ciudadanía a través de su oferta mediática hasta el desarrollo de formatos de eventos y diálogos que posibiliten la participación directa de la audiencia.

El mejor ejemplo de involucrar a la ciudadanía son los denominados *ARD-Zukunftdialog* (diálogo sobre el futuro), un proyecto dirigido a conocer la opinión de la audiencia sobre el futuro de la ARD) y que se desarrolló durante todo el año 2021. Los *ARD-Zukunftdialog* arrancaron en enero del 2021, cuando se decidió que los eventos enmarcados en este proyecto se realizarían en formato virtual, debido al impacto de la pandemia, y concluyeron en diciembre con la publicación del informe de resultados (ARD, 2021). El primer diálogo tuvo lugar en el mes de mayo, con un primer evento al que asistieron 139 ciudadanos/as seleccionados por sorteo y que pudieron debatir abiertamente, sin un eje temático concreto, con 39 representantes de la ARD.

A partir de las prioridades temáticas identificadas en este primer evento se articuló una consulta virtual abierta al público general, que

pudo enviar sus comentarios, proyectos e ideas durante cuatro semanas. Los resultados de esta primera experiencia fueron notables: 3.822 usuarios registrados realizaron más de 14.000 contribuciones, entre comentarios e ideas. Además, la web de la consulta fue consultada por más de 15.000 usuarios únicos. Los resultados de esta consulta fueron sometidos a un *Reality-Check* o baño de realidad en un evento final realizado en noviembre, en el que 91 ciudadanos/as valoraron las ideas propuestas junto con 18 representantes de la ARD.

Así, los *ARD-Zukunftdialog* concluyeron con la consolidación de cinco líneas temáticas que marcarán el futuro de la ARD: sostenibilidad y trasfondo, opiniones, *streaming*, diálogo y diversidad social. Es fundamental resaltar que esta estrategia no se quedó en una serie de actos corporativo-publicitarios, sino que se los comentarios recibidos han servido para poner en marcha iniciativas dentro de los distintos grupos de coordinación de la ARD y de las distintas radiotelevisiónes públicas que la conforman. Así, esta estrategia de relación con los públicos va acompañada de una rendición de cuentas (ARD, 2021) que permite valorar los resultados reales de la participación de la ciudadanía y determinar hasta qué punto ésta puede materializarse en decisiones, formatos o estrategias reales.

### ***3.3. La gestión del valor público en la VRT***

La VRT flamenca fue el último medio de comunicación público analizado en este capítulo en integrar el valor público en su gestión. Lo hizo en febrero de 2021 con la creación de una Dirección General de Valor Público (recientemente rebautizado como Dirección General de Talento, Organización y Asignación Pública), liderada por la profesora especializada medios de servicio público Karen Donders. Esta dirección general nace con el doble objetivo de remarcar el papel que juega la VRT en la sociedad flamenca y potenciar sus estrategias de colaboración con otros grupos de interés, en línea con la ambición de la VRT de actuar como un agente dinamizador del sector audiovisual

de la región (Rodríguez-Castro et al., 2021) y abierto a las necesidades de la sociedad flamenca.

El primer gran proyecto impulsado por esta dirección general ha sido “Jouw VRT” (Tu VRT), una iniciativa que se desarrolló durante el verano de 2021. Con el lanzamiento de “Jouw VRT” se buscaba conocer la opinión que tienen los ciudadanos y ciudadanas flamencos/as sobre la VRT, explorar sus expectativas e indagar en cómo su radiotelevisión pública podía aportarles más valor. Para ello, la VRT combinó cuatro metodologías: 1) una encuesta, en colaboración con una consultora externa, a una muestra representativa de 2.620 flamencos de entre 12 y 75 años, 2) una encuesta abierta, publicada en la web de la VRT, a través de la que se consiguió la participación de otras 10.000 personas, 3) una caravana de la VRT recorrió todo el territorio flamenco buscando el diálogo con la ciudadanía<sup>2</sup>, y 4) tras este tour, la VRT se desplazó a cinco instituciones educativas para conocer en profundidad la opinión de los/as jóvenes.

Los resultados del proyecto “Jouw VRT” se materializaron en un documento estratégico en el que se recoge el plan de acción de la VRT para los próximos años (VRT, 2021). Así, la consulta a la ciudadanía le permitió a la corporación pública flamenca establecer seis líneas estratégicas sobre las que comenzar a avanzar: la lucha contra la desinformación, una mayor inversión en innovación, entretenimiento y creatividad, implementar una comunicación transparente y abierta, invertir más en una oferta digital personalizada, esforzarse en que esta personalización vaya acompañada por el respeto a la privacidad, y aumentar la presencia de voces y opiniones diversas.

---

<sup>2</sup> Este método es muy similar al que puso en marcha el departamento de comunicación de RTVE dentro de su estrategia “La gran consulta”, donde un autobús recorrió distintas ciudades españolas entablando conversaciones con distintos sectores de la sociedad.

#### 4. CONCLUSIONES

El valor público se ha integrado en la gestión y regulación de los medios de comunicación públicos sin que este concepto haya sido objeto de una definición precisa y consensuada. Esto ha dado lugar a que un mismo término acompañe estrategias con objetivos tan dispares y resultados tan distantes como las que se han descrito en este capítulo: desde la integración de una visión más restrictiva del alcance de los medios de comunicación de servicio público en el caso de las pruebas de valor público, hasta una voluntad de integrar las opiniones, perspectivas y necesidades de la ciudadanía en la definición de sus proyectos dentro de sus estrategias de valor público.

El análisis de la participación en las consultas incluidas en las pruebas de valor público en Alemania, Austria y Flandes demuestra la ínfima involucración de la ciudadanía en este tipo de procedimientos, algo que se puede explicar por el desconocimiento general alrededor de estas pruebas, así como por su complejidad formal. Sin embargo, a pesar de que agentes de la industria de la comunicación son los que más presencia tienen en las consultas, es importante reconocer el papel que juega la sociedad civil organizada (instituciones educativas, culturales, en defensa de minorías, etc.) a la hora de contrarrestar la defensa de los intereses comerciales del mercado con su perspectiva a favor del interés público.

Las estrategias de participación ciudadana impulsadas desde los departamentos de valor público de la ARD, la ORF y la VRT, por su parte, representan las posibilidades de democratización asociadas a la teoría original de Moore cuando los medios de comunicación públicos consiguen adaptarla a sus necesidades. En un contexto donde la búsqueda de la legitimidad es fundamental para la continuidad de los medios públicos, acercarse a las audiencias (también en el sentido literal de la expresión) y escuchar su perspectiva es fundamental para poder sentar las bases de una radiotelevisión pública que satisfaga las necesidades reales de la sociedad a la que sirve.

De cara al futuro, la tendencia parece apuntar que la moneda caerá del lado del optimismo. Mientras que las pruebas de valor público son un mecanismo regulador en declive, las estrategias de valor público que sitúan en el centro la relación con la ciudadanía, las audiencias y los grupos de interés, se extienden por los medios de comunicación públicos europeos abriendo su gobernar a un tipo de participación estructural más accesible, flexible, dinámica y transparente.

## 5. REFERENCIAS

- ARD (2021). ARD-Zukunftsdialo – Bericht 2021. <https://www.daserste.de/ard/die-ard/spezial/ARD-Zukunftsdialo-Bericht-2021-100.pdf>
- Azurmendi, A., Muñoz Saldaña, M., & Ortega Mohedano, F. (2018). Civic participation and independence from political power: Two requirements of public service broadcasters in Spain. *Communication and Society*, 31(3), 111–140. <https://doi.org/https://doi.org/10.15581/003.31.3.111-138>
- BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for the Digital World*.
- Bonini, T. (2017). The Participatory Turn in public service media. En M. Glowacki & A. Jaskiernia (Eds.), *Public Service Media Renewal. Adaptation to Digital Network Challenges* (pp. 101-115). Peter Lang.
- Campos-Freire, F., Rodríguez-Castro, M., & Blasco-Blasco, O. (2020). Public service media's funding crisis in the face of the digital challenge. En: *Advances in Intelligent Systems and Computing*: Vol. 1137 AISC (pp. 671–680).
- Carpentier, N. (2011). *Media and Participation. A site for ideological-democratic struggle*. Bristol y Chicago: Intellect.
- Comisión Europea (2009). Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN)
- Donders, K. (2021). *Public Service Media in Europe. Law, Theory and Practice*. Routledge.
- D'Arma, A., Raats, T., & Steemers, J. (2021). Public service media in the age of SVoDs: A comparative study of PSM strategic responses in Flanders, Italy, and the UK. *Media, Culture & Society*, 43(4), 682–700
- Gransow, C. (2018). *Public Value-Konzepte im öffentlichen Rundfunk*. Springer.
- Holtz-Bacha, C. (2021). The kiss of death. Public service media under right-wing populist attack. *European Journal of Communication*, 36(3), 221–237.

- Humphreys, P. (2010). EU state aid rules, public service broadcasters' online media engagement and Public Value Tests: the German and UK cases compared. *Interactions: Studies in Communication & Culture*, 1(2), 171-184.
- Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002). *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*. Londres: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Lee, D.J., Oakley, K., & Naylor, R. (2009). 'The public gets what the public wants'? The uses and abuses of 'public value' in contemporary British cultural policy. *International Journal of European Public Policy*, 12(5), 797-816. [https://doi.org/10.1386/iscc.1.2.171\\_1](https://doi.org/10.1386/iscc.1.2.171_1)
- López-Cepeda, A., López-Golán, M., & Rodríguez-Castro, M. (2019). Participatory audiences in the European public service media: Content production and copyright. [Audiencias participativas en el servicio audiovisual público europeo: Producción de contenidos y derechos de autor]. *Comunicar*, 60, 93-102.
- Marzal-Felici, J., López-Olano, C., & Soler-Campillo, M. (2021). *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. Tirant Humanidades.
- Mazzucato, M., Conway, R., Mazzoli, E., Knoll, E., & Albala, S. (2020). *Creating and measuring dynamic public value at the BBC. A scoping report*.
- Michalis, M. (2012). Assessing the British Public Value Test: Benefits, limitations, and challenges ahead. *International Journal of Media & Cultural Politics*, 8(1), 13-30.
- Moe, H. & Van den Bulck, H. (2014). Comparing 'Public Value' as a Media Policy Term in Europe. En G.F. Lowe & F. Martin (eds.), *The Value of Public Service Media* (pp. 57-76). Göteborg: Nordicom.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, MA and London: Harvard University Press.
- ORF (2021). *TransFORM: Der Public Value-Bericht 2020/21*. [https://zukunft.orf.at/show\\_content.php?sid=183](https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=183)
- Rodríguez-Castro M., Noonan C., Ramsey P. (2021). Public Service Media Interventions: Risk and the Market. En: Túnñez-López M., Campos-Freire F., Rodríguez-Castro M. (eds) *The Values of Public Service Media in the Internet Society*. Palgrave Macmillan.
- Suárez Candel, R. (2012). *Adapting Public Service the Multiplatform Scenario: Challenges, Opportunities and Risks*. Hamburgo: Hans-Bredow-Institut, julio 2012.
- Túnñez-López, M., Campos-Freire, F., & Rodríguez-Castro, M. (2021). *The Values of Public Service Media in the Internet Society*. Cham: Springer.
- Vanhaeght, A.-S. (2019a). The need for not more, but more socially relevant audience participation in public service media. *Media, Culture & Society*, 41(1), 120-137.

- Vanhaeght, A.-S., & Donders, K. (2015). Interaction, co-creation, and participation in PSM literature, policy and strategy: A comparative case study analysis of Flanders, the Netherlands, France and the UK. *Medijske Studije*, 6(12), 46–61.
- VRT (2021). *Jouw VRT. Het rapport December 2021*. <https://readymag.com/u18277485/3256335/>
- Vysloužilová, K. (2019). Public service media versus digital media platforms: A threat or an opportunity? *Communication Today*, 10(2), 74–88.

# MEDIOS ESTATALES EN AMÉRICA DEL SUR: LO POLÍTICO ANTES QUE LO TECNOLÓGICO

**Fernando Krakowiak  
y Guillermo Mastrini**

Los servicios públicos de radio y televisión se han visto en la obligación durante las últimas décadas de adaptarse a un nuevo escenario en un entorno que no les resulta del todo favorable. Como señalan van Cuilenburg y McQuail (2003), desde los 80 se asiste a un nuevo paradigma en políticas de comunicación que privilegia el desarrollo económico por sobre criterios sociopolíticos. Los servicios públicos europeos debieron enfrentar desde entonces mayor competencia y cuestionamientos a su legitimidad. En América Latina el escenario ya era distinto antes de década del 80, dado que en la región los sistemas de comunicación privilegiaron una estructura comercial similar a la desarrollada en Estados Unidos (Hallin y Mancini, 2008). Paralelamente se desarrollaron medios de propiedad estatal que presentaron dos problemas centrales: su falta de independencia política y su precariedad económica. Con estas limitaciones nunca representaron opciones reales para las audiencias, y salvo contadas excepciones, no contaron con su respaldo. Esta situación es descrita de manera adecuada por Becerra y Waisbord (2015) cuando señalan que:

“La débil autonomía institucional frente al poder político, la ausencia de mecanismos de gerenciamiento transparentes, y los problemas crónicos de financiamiento han sido cuestiones medulares que, en última instancia, debilitaron e imposibilitaron el logro de objetivos públicos a la vez que alejaron a estos medios de gestión estatal del arquetipo ideal de medio de servicio público tal y como ha sido definido en la literatura especializada”.

La situación se ha agravado en el escenario de digitalización y desplazamiento hacia las grandes plataformas de *streaming*. Un grupo de reconocidos académicos de distintas partes del mundo ha resalta-do la necesidad de proteger y promover un espacio para los servicios públicos de medios en el nuevo entorno (The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto, 2021<sup>1</sup>). Su posición es clara ya que desde el inicio indican que:

“Nuestro punto de partida básico fue la idea de que la supervivencia de los medios de servicio público está en peligro, que la forma dominante de Internet y las plataformas de Internet socava la esfera pública democrática y que necesitamos nuevas formas de Internet y los medios para salvaguardar y renovar la democracia y la esfera pública”.

Ante el escenario crítico los autores plantean la necesidad de un Servicio Público de Internet que parta de plataformas operadas por una variedad de Medios de Servicio Público, llevando ese mandato a la era digital en cooperación con la sociedad civil, los usuarios individuales de los medios, los ciudadanos y el sector creativo, cultural y educativo. La necesidad de este Servicio Público de Internet se fundamenta en que medios de este tipo promueven la democracia y mejoran la esfera pública. Cabe aclarar que en América Latina esta discusión apenas ha tenido lugar debido a que aún debe resolverse un debate sobre el carácter público/gubernamental de los medios de propiedad estatal.

Autores como Murdock (2021) y Ageh (2012), destacan la necesidad de articular los servicios públicos de medios con las bibliotecas y otros recursos públicos para promover un nodo central de una red de conectividad no comercial concebida como una bien común digital (Murdock), o utilizar el Espacio Público Digital para investigar o divertirse, descubrir o debatir, realizar actividades creativas o simplemente por el placer de mirar, escuchar o leer (Ageh).

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://polobs.pt/wp-content/uploads/2021/06/Public-Service-Media-and-Public-Service-Internet-Manifesto.pdf>

Las propuestas para proteger la continuidad de los servicios públicos en el entorno digital deben enfrentar un contexto político y económico que favorece la búsqueda de soluciones comerciales y de entretenimiento. La noción de servicio público aparece estigmatizada por sus detractores como una trinchera que busca anclarse en el pasado.

Una dificultad añadida radica en que la interpretación del concepto de servicio público de radiodifusión no ha sido homogénea ni a nivel geográfico, ni histórico. Si alguna característica común tiene los servicios públicos en el mundo es la inexistencia de una definición única sobre qué implica exactamente el término. El concepto refiere a una serie de supuestos acerca de los objetivos, obligaciones y derechos que deberían mantener, que básicamente se expresan en las ideas de universalidad, continuidad y diversidad.

Como hemos señalado, en América Latina se puede decir que no existieron medios que sostuvieran una lógica de servicio público. Los medios creados por los Estados, si bien se inspiraron en sus pares europeos, tuvieron limitaciones significativas. En primer lugar, la concepción mercantilista del ecosistema de medios les dejó acotado lugar para su desarrollo. En un contexto de canales y radios privados fuertes, con una programación basada en el entretenimiento, los medios estatales quedaron marginados en las preferencias de la audiencia. A su vez, el uso político de esos medios por parte de los gobiernos de turno no contribuyó a fomentar su prestigio entre la ciudadanía latinoamericana. Es por ello que en este artículo haremos referencia a medios estatales.

El propósito del presente artículo es debatir sobre la concepción de medios públicos que sostuvieron los gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana”<sup>2</sup> del Siglo XXI en América Latina, los cuáles les

---

<sup>2</sup> La definición de nueva izquierda latinoamericana es compleja, pero remite al conjunto de gobiernos de izquierda moderada que tuvieron lugar en América Latina en el período mencionado. Para una definición más elaborada ver Badillo, Mastriani y Marenghi (2015).

otorgaron un lugar central dentro de sus políticas de comunicación, y procurar indagar sobre la manera en la que esa revalorización de los medios de propiedad estatal indagó en las nuevas perspectivas para el sector en el entorno digital. En una investigación anterior (Badillo, Mastrini y Marengi, 2015) hemos analizado como los medios de propiedad estatal tuvieron un lugar privilegiado dentro del conjunto de políticas de comunicación de los gobiernos sudamericanos en el período 2000-2015.

Para el análisis de las políticas respecto a los medios estatales, en esta ocasión hemos seleccionado tres casos que consideramos representativos de diversos tipos presentes entre los gobiernos progresistas. De acuerdo a Gustavo Gómez (2010) puede distinguirse dentro de dichos gobiernos a los de convivencia pacífica y los de confrontación hegemónica a partir de su relación con los estratos de poder y el sistema mediático. Es por ello por lo que hemos seleccionado a las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003-2016) que pueden considerarse de convivencia pacífica; las de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017) como un ejemplo de confrontación hegemónica; y las de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003-2015) que tras un comienzo de convivencia pacífica viraron a un escenario de confrontación.

En cada caso las principales variables de análisis de las políticas gubernamentales respecto a los medios de propiedad estatal se relacionarán con la cercanía o no de las emisoras con las necesidades editoriales del gobierno, una breve referencia a los indicadores de audiencia de estas emisoras, y sus políticas para ubicar a los medios estatales en el nuevo escenario digital.

Entendemos que el criterio que orientó las políticas de comunicación vinculadas a los medios de propiedad estatal estuvo signado por su utilización para promover una línea editorial gubernamental, más que por repensar la función de los medios públicos en el entorno digital. Desde la producción académica cercana a los oficialismos se justificó esta política en aras de la necesidad de balancear la cobertura crítica de los medios comerciales, como si a los medios del Estado

les correspondiera tomar partido en esa disputa. Por otra parte, las inversiones realizadas en la mejora de los medios estatales estuvieron orientadas a facilitar la penetración de estas emisoras, más que a fortalecer el desarrollo en el entorno digital.

Aun cuando se trata de un período reciente que en los casos de Brasil y Ecuador tiene continuidad en la actualidad, resulta importante resaltar que los gobiernos de carácter conservador que sucedieron a los casos estudiados en este artículo también tuvieron políticas para los medios estatales, que consistieron en dismantelar o achicar su presencia. Como ha señalado Martín Becerra (2016) se puede caracterizar a dicha política como de restauración de la situación previa, hecho que deberá ser estudiado con mayor profundidad en futuras investigaciones.

## 1. LOS MEDIOS ESTATALES EN ARGENTINA

Los medios estatales en Argentina han ocupado históricamente un lugar periférico dentro de un sector dominado por empresas privadas con ánimo de lucro. Además, no han operado como un servicio público complementario al de los privados sino fundamentalmente como un instrumento de propaganda gubernamental. El decreto-ley de radiodifusión 22.285 de 1980 les asignaba un papel subsidiario al asegurar que el Estado Nacional solo “promoverá y proveerá servicios de radiodifusión cuando no los preste la actividad privada”. Esta situación comenzó a cambiar a comienzos del Siglo XXI cuando las restricciones se flexibilizaron y fueron surgiendo nuevos medios estatales al mismo tiempo que se fortaleció presupuestariamente a los ya existentes, llegando incluso a avanzar en la distribución de contenidos audiovisuales a través de plataformas basadas en internet, aunque el control y uso gubernamental se mantuvo e incluso recrudesció.

### *1.1. Expansión y fortalecimiento*

El decreto-ley 22.285 de 1980 contemplaba la existencia de un Servicio Oficial de Radiodifusión que era prestado en la Capital Federal por una

estación de radio y la televisora Canal 7, mientras que en las provincias solo por una estación de radio y repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal, aunque en este último caso se aclaraba que se instalarían “cuando así lo exijan razones de seguridad nacional y solamente en aquellos lugares donde no concurra la actividad privada o tengan una baja densidad demográfica o escaso interés comercial” (artículo 33).

Los Estados provinciales y las municipalidades estaban habilitados a prestar excepcionalmente, y con la previa autorización del Poder Ejecutivo Nacional, hasta un servicio de radio con modulación de amplitud y hasta uno con modulación de frecuencia, respectivamente (artículo 11). La norma establecía que “la autorización procederá únicamente cuando el servicio no fuere prestado por la actividad privada”, aunque habilitaba bajo un régimen de excepción a las emisoras que ya venían prestando el servicio, siempre que no emitieran publicidad (artículo 107).

Recién en noviembre de 2002, durante la presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003), se permitió instalar repetidoras del canal estatal en zonas donde operaban radiodifusores privados (decreto 2368/2002) y en mayo de 2003 se le extendió esa habilitación a los Estados provinciales y los municipios (1214/03).

El 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia (2003-2007) y comenzó a incrementar el presupuesto para los medios estatales, lo que permitió renovar los equipos de Canal 7 y Radio Nacional (Califano, 2009). “Decir que Canal 7 es nacional es una mentira porque solo llega al 38 por ciento de la población”, advirtió en abril de 2004 el entonces director de Planeamiento y Desarrollo de Gestión del Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), Ignacio Cingolani, al anunciar que estaban trabajando en un nuevo Plan Nacional de Televisión para asegurar la multiplicidad de ofertas de servicios abiertos en todo el país (Radio y Televisión Americana, 2004). Una muestra de ello fue el decreto 84 de febrero de 2005 que estableció la colocación de repetidoras del canal estatal en 17 ciudades argentinas.

También se firmó un convenio con Venezuela, en diciembre de 2006, para formar parte de Telesur, una señal multiestatal, financiada

fundamentalmente por el entonces gobierno venezolano Hugo Chávez y que ha estado alineada prácticamente sin matices con los intereses chavistas en la región.

En marzo de 2007 comenzó a transmitir el canal “Encuentro”, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, con el objetivo principal de servir como complemento de la educación escolar. La experiencia fue destacada tanto por la calidad de sus contenidos como por la decisión de desconcentrar la producción al elegir locaciones en distintas provincias. No obstante, también recibió críticas por el sesgo oficialista de algunos de sus ciclos y la tercerización de la programación a través de productoras privadas.<sup>3</sup> Ambos argumentos tienen parte de razón porque la señal elevó el umbral de calidad de la televisión estatal con muchos de sus documentales, pero la línea editorial oficialista también estuvo presente. De hecho, en abril de 2011, en la presentación de la programación de su quinta temporada, el entonces ministro de Educación, Alberto Sileoni, elogió a la señal y aseguró: “Estamos contentos porque no le fallamos a Néstor (Kirchner)”<sup>4</sup>

En diciembre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner, esposa de Néstor Kirchner, asumió la presidencia (2007-2011 y 2011-2015) y la política de fortalecimiento de los medios estatales continuó. En septiembre de 2010 se lanzó el canal infantil PakaPaka, que había comenzado siendo la franja infantil de Encuentro; en enero de 2011 el canal de cine nacional Incaa TV (luego renombrado Cine.Ar TV), en septiembre de 2011 Tecnopolis TV (hoy TEC TV) y en febrero de 2013 el canal deportivo DeporTV. Todas estas señales se ofertaron en la grilla de los operadores privados de la televisión paga y también en la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre lanzada luego de que Argentina adoptara en septiembre de 2009 la norma ISDB-T

---

<sup>3</sup> Mirta Varela, “Para repensar la televisión estatal”, Clarín, 1 de febrero de 2016. Disponible en: [https://www.clarin.com/rn/ideas/repensar-television-estatal\\_0\\_ryFh-6TuPQg.html](https://www.clarin.com/rn/ideas/repensar-television-estatal_0_ryFh-6TuPQg.html)

<sup>4</sup> Emanuel Respighi, “Calidad y entretenimiento”, Página/12, 15 de abril de 2011. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/8-21395-2011-04-15.html>

para el desarrollo de la TDT, denominada en el país como “Televisión Digital Abierta”.

En noviembre de 2009 el Comité Federal de Radiodifusión (en la actualidad Enacom) le asignó al Sistema Federal de Medios Públicos, luego reemplazado por Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA), las frecuencias UHF 22, 23, 24 y 25 para la implementación de la TDT. En marzo de 2010 el gobierno designó a través del decreto 364/10 a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (Arsat), firma estatal dependiente del Ejecutivo, como responsable de la tarea de garantizar los servicios de transportes de señales y sus correspondientes enlaces para el desarrollo e implementación de la infraestructura. El próximo paso relevante a nivel normativo fue el 19 de julio de 2010 cuando se publicó el decreto 1010/10 que le otorgó permiso a RTA para instalar y poner en funcionamiento de manera experimental un sistema digital de distribución de señales en los cuatro canales UHF que se le habían asignado. Así fue como en los canales comenzaron a transmitirse señales propias y de terceros, conformándose de este modo una alternativa multicanal sin costo para el espectador (Krakowiak, Mastrini y Becerra, 2012).

Para garantizar la cobertura nacional de la TDT el gobierno montó una red que incluyó más de 80 torres de transmisión y financió la entrega de más de un millón de convertidores para sectores de bajos recursos. Como complemento a la inversión en infraestructura, financió la producción de contenidos, que puso a disposición de canales públicos, privados, cooperativos y universitarios de modo gratuito a través del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA).

Pese a todo ese esfuerzo que combinó objetivos propagandísticos, culturales y de política industrial, no logró seducir a la audiencia en un escenario dominado por una oferta privada diversa disponible en los canales abiertos y en la televisión paga. Un equipo de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes realizó un relevamiento cuantitativo y cualitativo de la adopción de la TDT en el conurbano bonaerense y confirmó que menos del 7

por ciento de los hogares hacían uso de la nueva tecnología en 2012 (Mastrini et al, 2014)

La creación del programa Fútbol para Todos en agosto de 2009 también tuvo impacto sobre los medios estatales porque la transmisión abierta de partidos por Canal 7 reforzó el rating de una pantalla que hasta entonces prácticamente no disputaba el interés de las audiencias. En julio de 2009, cuando aún no había comenzado la transmisión gratuita de los partidos el rating promedio de Canal 7 era de 1,3 puntos y gracias a Fútbol para Todos en octubre de ese mismo año llegó a trepar a 4,2 por ciento, con un pico de 30,6 puntos alcanzado con la transmisión del superclásico River-Boca<sup>5</sup>.

El gobierno descartó rápidamente la pauta publicitaria privada y Fútbol para Todos comenzó a ser utilizado como un instrumento de propaganda gubernamental a través de una serie de spots que promocionaban medidas oficiales y criticaban a la oposición.<sup>6</sup> Incluso algunos relatores de los partidos hacían política partidaria durante las transmisiones. “Gracias Néstor y Cristina por devolvernos la primavera y el fútbol”, solía repetir al aire uno de ellos, apodado “el relator militante”.

También se aprovechaba el rating que dejaban los partidos de fútbol para poner a continuación, cuando la pantalla aún estaba “caliente”, el ciclo 678, un programa dedicado a defender las políticas oficiales, fustigar a la oposición y responder a las críticas provenientes de los medios privados, que solía tener como invitados habituales a funcionarios del gobierno nacional. Hebe de Bonafini, fundadora de Madres de Plaza de Mayo y referente cercana a Cristina Fernán-

---

<sup>5</sup> “El Fútbol para Todos triplicó los televidentes, pero no consigue atraer anunciantes”, Marca de Gol, 10 de diciembre de 2009. Disponible en: <https://marca-degol.com/2009/12/el-futbol-para-todos-triplico-los-televidentes-pero-no-consigue-atraer-anunciantes/>

<sup>6</sup> “La publicidad de Fútbol para Todos, el verdadero beneficio para el gobierno”, La Nación, 27 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/deportes/futbol/la-publicidad-del-futbol-para-todos-el-verdadero-beneficio-para-el-gobierno-nid1713597/>

dez de Kirchner sintetizó con claridad el uso político del fútbol en la pantalla oficial en un discurso pronunciado el 6 de febrero de 2014: “Fútbol para Todos no está para hacer plata, está para hacer política”.<sup>7</sup>

## ***1.2. La digitalización de los medios estatales***

Los medios estatales comenzaron durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner con distintos proyectos destinados a distribuir contenidos audiovisuales a través de plataformas basadas en internet. En 2008 Canal 7 creó un área específica destinada a proyectos digitales y en 2010 inició la publicación masiva de contenidos en la web. A fines de 2019 ya administraba 20 canales en Youtube con 192.000 videos publicados en alta definición que habían alcanzado 773.112.500 visualizaciones. Además, los perfiles de la emisora en las redes sociales digitales Facebook, YouTube, Twitter e Instagram acumulaban 6,5 millones de usuarios (Rivero et al, 2021, p. 141-142).

A su vez, los contenidos audiovisuales que se fueron produciendo para abastecer a la TDT, que integraban el reservorio BACUA, en 2012 se pusieron a disposición también en una ventana de exhibición libre y gratuita denominada Contenidos Digitales Abiertos (CDA), dependiente del Ministerio de Planificación Federal. Ese mismo año, el Ministerio de Educación sumó el portal Conectate, que permitía el acceso gratuito a los contenidos de las señales Encuentro y Pakapaka y de materiales educativos del portal educ.ar y de Conectar Igualdad. Otra iniciativa destacada fue la digitalización del archivo sonoro y televisivo de los medios del Estado nacional, material que se puso a disposición libremente a través del sitio archivoprisma.com.ar.

Hacia el final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner también sobresalió la creación de Odeón (luego Cine.Ar Play), una plataforma estatal de video a demanda dedicada al cine nacional. El “Net-

---

<sup>7</sup> “Hebe de Bonafini: ‘Fútbol para Todos no está para hacer plata, está para hacer política’, Clarín, 6 de febrero de 2014. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/hecho-hacer-plata-politica\\_0\\_By9lEAKiw7l.html](https://www.clarin.com/politica/hecho-hacer-plata-politica_0_By9lEAKiw7l.html)

flixx criollo” fue conformando su catálogo al inicio con producciones públicas y material adquirido por el Estado Nacional a productoras privadas, y luego con la cesión temporal de derechos no exclusivos de aquellas producciones que son subsidiadas por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Incaa). El Incaa se encarga de la curaduría del contenido y del diseño y la promoción del servicio, mientras que la empresa estatal de comunicaciones Arsat garantiza el soporte tecnológico. La inmensa mayoría del catálogo disponible es gratuito, pero también hay un segmento de exhibición de títulos de pago que se ofrece a un precio promocionado. El servicio articula de modo coordinado con otras ventanas como la señal televisiva Cine.Ar y una serie de salas de cine distribuidas a lo largo del país que forman parte de lo que se conoce como Espacios Incaa. Durante la pandemia de Covid 19, las salas de cine estuvieron cerradas casi once meses y Cine.Ar Play resultó clave para que la industria nacional mantuviera un espacio de exhibición para sus estrenos.

Todas estas ventanas sin duda evidencian la existencia de una estrategia digital multiplataforma, aunque la intervención descoordinada de varios organismos públicos y la falta de estrategias adecuadas de promoción terminaron generando cierta confusión en el espectador o directamente desconocimiento sobre esta oferta de contenidos audiovisuales.

### **1.3. Desfinanciamiento y cierres**

Luego de la llegada al poder del líder liberal Mauricio Macri (2015-2019), se decidió crear un Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (decretos 12/2015 y 237/15), con rango ministerial en el que quedaron comprendidos Radio y Televisión Argentina (que incluye a los medios estatales nacionales preexistentes, el servicio de Radiodifusión Argentina al Exterior y la agencia nacional de noticias estatal Télam), los canales públicos Pakapaka, Encuentro y DeporTV, dos espacios culturales y de entretenimiento estatales como el Centro Cultural Néstor Kirchner y el Parque Temático Tecnópolis y el repo-

itorio de contenidos audiovisuales BACUA. La reorganización vino de la mano de un fuerte recorte presupuestario que en el caso de Télam incluyó el despido de más de 350 trabajadores, aunque luego la justicia forzó un freno en las desvinculaciones.

El Estado argentino decidió además dejar de ser socio de Telesur y en junio de 2016 retiró la señal de la grilla de la TDT. En octubre de 2016 cerró la plataforma CDA y el material permaneció fuera del alcance del público hasta que en mayo de 2018 se repuso parcialmente en la nueva plataforma estatal Cont.ar. En el caso de los Archivos Prisma, se dio de baja el dominio y se restringió el acceso al material bajo ciertas condiciones y a demanda (Rivero et al, 2021, p. 145). La política de promoción y fomento a los contenidos públicos no se eliminó, pero fue reformulada y se recortó fuertemente la financiación pública. A su vez, la infraestructura de la TDT fue parcialmente abandonada al descuidarse las tareas de mantenimiento y expansión. Cine.Ar Play fue la excepción a esa política de debilitamiento de los medios estatales ya que continuó ampliando su catálogo.

Durante sus dos primeros años de gobierno, Macri mantuvo Fútbol para Todos, pero los partidos más relevantes dejaron de transmitirse por Canal 7 y se cedieron a canales privados de televisión abierta, lo que impactó en el rating de la señal estatal. Finalmente, en junio de 2017 puso fin a esa experiencia y la transmisión de los partidos volvió a estar codificada.

Si bien los medios estatales permanecieron durante este período bajo control gubernamental, el uso político partidario disminuyó. El gobierno de Macri, que contaba con el respaldo editorial de la mayoría de los medios privados, no puso el mismo interés que el kirchnerismo en el desarrollo de los medios del Estado. Los presupuestos se redujeron y el rating también cayó. Por ejemplo, en 2014 Canal 7 había llegado a promediar 3,2 puntos de audiencia, en 2015 logró 2,8 puntos y luego del cambio de gobierno esas cifras disminuyeron fuertemente. En 2016 el rating fue de 1,6 puntos, en 2017 y 2018 bajó a 1,3 y en 2019 la señal tocó un piso de apenas un punto de rating. Igual es importante aclarar que en todos esos años, tanto durante

el kirchnerismo como en el macrismo, el canal nunca abandonó el último puesto entre las cinco estaciones de televisión por aire que transmiten en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

A modo de síntesis, se puede decir que el kirchnerismo creó nuevos medios estatales, fortaleció presupuestariamente a los ya existentes, apuntaló la producción audiovisual para esas emisoras y avanzó en la política de digitalización de contenidos como parte de una estrategia multiplataforma. Sin embargo, al mismo tiempo incrementó su utilización propagandística, de la mano fundamentalmente de la estatización de las transmisiones del fútbol, en un contexto de enfrentamiento con los principales medios privados. Eso le permitió mejorar en términos relativos el rating de las emisoras estatales, aunque partiendo desde un piso muy bajo que no le permitió salir del último puesto. El macrismo, en cambio, recortó los presupuestos de esos medios y redujo su utilización política al recostarse sobre el apoyo editorial de los medios privados, lo que terminó derivando en una disminución del rating con su consecuente pérdida prácticamente absoluta de influencia en la opinión pública.

## **2. UN NUEVO SISTEMA DE TELEVISIÓN PARA BRASIL**

La historia de la televisión estatal nacional en Brasil es corta y reciente. En el país más grande de Latinoamérica, la televisión fue un asunto casi exclusivo de unas pocas empresas privadas que gracias a sus contactos consiguieron expandirse desde Río de Janeiro hacia todo el país. Para ello resultó fundamental que la empresa estatal de telecomunicaciones invirtiera en los enlaces para que los canales se convirtieran en cadenas. Como suele ocurrir en la región, se aprovecharon de las inversiones públicas para expandir negocios privados. Al mismo tiempo conseguían mediante su capacidad de influencia impedir cualquier intento por promover una televisión no comercial.

Una excepción parcial tuvo lugar con la creación de TV Cultura en el estado de San Pablo en 1960. Como quedó acotada a una fun-

ción educativa y cultural no entorpecía el crecimiento de los canales comerciales. Otro ejemplo fue la creación de Radiobras en 1975 durante la última dictadura militar, red nacional de emisoras estatales que tuvo como finalidad promover la comunicación del gobierno.

La llegada al gobierno de Luis Inacio Lula da Silva (Lula) en enero de 2003 abrió un escenario de múltiples esperanzas a nivel político y social. Con el apoyo mayoritario del Partido de los Trabajadores (PT), de origen clasista, Lula también contó con amplias simpatías en las organizaciones de la sociedad civil que promovían la democratización de las comunicaciones y el desarrollo de servicios públicos de radiodifusión.

El sistema político brasileño puede ser caracterizado como presidencialista. Sin embargo, el reglamento electoral y los largos años de dictadura que debilitaron a los partidos políticos clásicos, facilitan que el congreso quede disperso en numerosos bloques y que el gobierno deba recurrir a alianzas para poder impulsar las leyes. Esto ha llevado a la necesidad de establecer coaliciones parlamentarias en un sistema *quid pro quo*. La búsqueda de los consensos necesarios para garantizar mayorías tuvo como consecuencia un gradualismo que atenuó las esperanzas de los grupos más radicales que apoyaban a Lula.

A nivel económico, y con un importante grado de continuidad con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), su administración fue eficiente en grado óptimo: se logró bajar la inflación, comenzó paulatinamente a recuperar la producción y reducir el desempleo. La incentivación en la producción con microcréditos, como así también el apoyo al mercado interno, y la pequeña y mediana industria, dieron como resultado el crecimiento de la economía. (Baldioli y Leiras, 2017). Esta política económica fue acompañada por una política social que no registraba antecedentes y que permitió a millones de brasileños salir de la pobreza en la que habían vivido durante décadas. En relación con las políticas de comunicación los resultados fueron mucho más modestos.

## ***2.1. Políticas para los medios estatales en los gobiernos de Lula y Dilma***

Si bien el artículo 223 de la Constitución de 1988 establece la complementariedad de los sistemas público, estatal y privado, solo 20 años después el sistema público de radiodifusión fue regulado y organizado mediante la Ley N° 11.652 de abril de 2008. De esta forma, el gobierno de Lula se hizo cargo, con retraso, de una deuda del conjunto de la democracia brasileña.

Durante el primer mandato de Lula la política de comunicación no tuvo puntos de confrontación con los grandes medios comerciales. Al contrario, se destaca que la elección de norma de televisión digital terrestre se hizo de forma de resguardar los intereses de los canales, especialmente de Globo.

En este punto puede observarse una paradoja que estará presente en el conjunto de los gobiernos del PT (Lula 2003-2007 y 2007-2011; Dilma Rousseff 2011-2015 y 2015-2016): por un lado, la convicción de que los principales medios comerciales se oponen a la línea política del gobierno y contribuyen con la oposición en los períodos electorales y, al mismo tiempo, una escasa vocación/capacidad para regular el sistema de medios y lograr un nuevo balance comunicacional. Esto ha sido resaltado por Murilo César Ramos (2017) cuando señala:

“En suma, el PT tiene razón sólo en parte cuando, en este momento ciertamente difícil, atribuyen a la ‘ofensiva lanzada contra el PT por los medios monopolizados y el aparato de la clase dominante’ sus profundas derrotas en las elecciones 2016. Esto se debe a que no faltaron oportunidades para Lula y Dilma, en 12 años de gobierno, de enviar a la sociedad un nuevo marco político y normativo que democratizaría al máximo las relaciones de poder entre los medios, negocios y ciudadanía. Más que nada, la razón es solo parcial porque poner límites a acción de monopolios y oligopolios, en los medios de comunicación o en cualquier otro campo de actividad económico, sólo tiene sentido cuando tiene como objetivo último el conjunto de la sociedad. Y fue esta, creo que la mayor omisión del Partido de los Trabajadores, al limitar su proyecto de poder, de acuerdo al análisis preciso de André Singer, a reformas graduales y, sobre todo, a un pacto conservador.

Peor aún, en el caso de las políticas de comunicación social, el proyecto que, si alguna vez existió –y hay razones empíricas para creer que no existió–, ni siquiera logró ser gradual, privilegiando el compromiso conservador.”

La creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) mediante el decreto 6246 en octubre de 2007 puede verse como la mayor política de confrontación con los medios privados. La fecha de inicio no es casual ya que el canal irrumpe meses después del proceso electoral de 2006 donde el PT consideró que la cobertura de los medios comerciales fue parcial en favor de su oponente Geraldo Alkmin, lo que le impidió ganar en primera vuelta.

EBC se constituyó como un conglomerado de medios estatales en Brasil formado a partir de dos canales de televisión, 6 emisoras de radio, una empresa de publicidad y una agencia de noticias. Nos interesa particularmente el caso de TV Brasil, primer canal estatal de carácter nacional.

El sistema de radiodifusión pública se estructuró a partir de dos tradiciones: la noción educativa y cultural y la vinculada a la agenda gubernamental y estatal. Además, desde sus inicios fue clara la tensión entre el Ministerio de Comunicaciones (más pro mercado) y el Ministerio de Cultura (a favor de la televisión pública) por incidir en la orientación del canal. Como si fuera poco, las bases del PT y organizaciones de la sociedad civil presionaban para que la empresa tuviera autonomía del gobierno. Estos sectores alcanzaron algún nivel de representación en el Consejo Curador de EBC, donde de los 22 consejeros 15 debían pertenecer a la sociedad civil, y representaba una instancia de poder dentro de la empresa.

Aún con limitaciones y contradicciones, EBC logró consolidarse en el periodo 2008-2016. Como en todos los procesos de transformación, hubo posiciones más críticas y otras que resaltaban la importancia de consolidar una empresa de este tipo en Brasil. Por ejemplo, para César Bolaño y Valerio Brittos (2008) la creación de la EBC forma parte de los movimientos coyunturales promovidos por el gobierno de Lula en el sector de la comunicación, que termi-

naron por reforzar el sectarismo del Estado en relación a los movimientos sociales involucrados en estos temas. Desde un punto de vista estructural, dicen los autores, la creación de la EBC no remedió las inconsistencias en la distribución de los canales de transmisión en redes abiertas y cerradas, ni sus métodos de financiamiento ni sus modelos de producción. Distinta es la postura de Murilo Ramos (2013) quien observa que el modelo institucional, de una matriz teórica inicial descentralizada, basada en el llamado campo público de la radio y la televisión, pasó a una matriz más centralizada, basada en las estructuras de Radiobrás y TV Educativa do Rio de Janeiro, lo que permitió a la empresa estructurarse y desarrollarse, hasta el punto de convertirse en una realidad inamovible en la escena radiofónica y televisiva brasileña.

Más allá de las diversas opiniones, durante los gobiernos del PT la principal debilidad de EBC estuvo en los índices de audiencias, ya que TV Brasil quedó siempre relegada frente a los canales comerciales.

## ***2.2. El lento camino de la digitalización***

Como se ha visto, durante el primer mandato de Lula la política de comunicación estuvo centrada en la elección del padrón de televisión digital terrestre. En junio de 2006 se adoptó el Sistema Brasileño de TV Digital Terrestre (SBTVD-T) en base al estándar japonés. La elección favoreció el mantenimiento del *status quo* de los canales comerciales existentes y bloqueó la posibilidad de permitir nuevos actores, aunque luego EBC aprovecharía este recurso.

Una vez lanzada EBC, su mayor desafío estuvo puesto en consolidarse como canal analógico y las prioridades estuvieron puestas en la organización, financiamiento y funcionamiento de la emisora más que en su inserción en el mundo digital emergente.

Sin embargo, ya en 2011 se creó la Superintendencia de Comunicación Multimedia, hoy denominada Superintendencia Ejecutiva de Agencias y Contenidos Digitales, que implicó un avance en la estrategia de construir una plataforma única para administrar los

contenidos de la empresa y desarrollar mecanismos de interactividad con la población. Además, se procuró aumentar la colaboración entre diferentes sectores de la empresa –como la producción de contenidos, la infraestructura tecnológica y el desarrollo de sistemas, herramientas y aplicaciones digitales– con el objetivo de construir una cultura digital. En 2015 se establecieron los siguientes objetivos: fortalecer la plataforma web para distribuir todos los contenidos producidos por EBC, crear medios para interactuar con el público a través de las redes sociales, y aumentar las inversiones en tecnología e infraestructura de tecnología de la información. Si bien el objetivo seguía siendo la consolidación de EBC, sus directivos entendían la necesidad de insertar la empresa en el entorno digital.

Los investigadores Del Biacco, Esch y Picheiro (2017) señalan que el concepto de convergencia utilizado por la empresa aún se encontraba en una etapa incipiente, debido a las posibilidades técnicas disponibles. Agregan que otro aspecto que se advertía era la escasa oferta de contenidos bajo demanda, que impedía ampliar el alcance de muchos productos como series, ficción, infantiles y programas de radio. Como en otros países de la región el principal problema para este desarrollo está relacionado con la ausencia de derechos de imagen a nivel internacional.

### ***2.3. La reacción conservadora***

Si bien EBC ocupaba un lugar marginal en los índices de audiencia, su existencia debía resultar molesta para sectores importantes de la elite política. Sólo un día después de ser confirmado en el gobierno, Michel Temer (2016-2018) sancionó la medida provisoria n° 744 que acabó con el mandato del presidente de EBC y extinguió las funciones del Consejo Curador. Octavio Penna Pieranti (2017) indica que:

“El nuevo gobierno extinguió los mecanismos intrínsecamente vinculados a la garantía de la autonomía editorial de la radiodifusión pública, que, a su vez, son esenciales a su propia naturaleza. El modelo no fue

revisado formalmente, es decir, no se eliminaron de la ley las referencias a la radiodifusión pública, pero las medidas implementadas conducen a su evidente debilitamiento. Durante este proceso no hubo resistencia masiva por parte de la sociedad civil, con manifestaciones únicamente de grupos organizados y la academia.”

La cita nos permite comprobar dos cuestiones importantes. Los cambios son realizados más en los hechos que en la regulación, pero sus efectos son contundentes en relación a la organización de la empresa. La transformación no resulta un hecho trascendente para una parte importante de la sociedad debido a que el canal no había obtenido aún legitimidad social.

Al llegar Jair Bolsonaro (2019-continúa) al gobierno, incrementó el control gubernamental respecto a EBC que unificó las transmisiones en un solo canal y cambió su slogan: Uma nova TV Brasil. Si bien Bolsonaro contó con el apoyo de los grandes medios en el proceso electoral que lo enfrentó al PT, su deriva autoritaria implicó que se distanciara de algunos de ellos y que utilizara el canal estatal como vehículo de comunicación. De esta forma y según información de la empresa<sup>8</sup>, los índices de audiencia del canal estatal se han incrementado al pasar a ser un medio de referencia para los militantes de Bolsonaro.

La historia reciente de la televisión estatal en Brasil puede ser sintetizada como el intento del gobierno del PT por instalar una nueva lógica en televisión para balancear el criterio comercial predominante en el país. Tras una breve etapa de consolidación, la reacción conservadora fue consecuente en diluir su importancia como medio alternativo.

---

<sup>8</sup> “TV Brasil avança e já é a 5ª emissora mais assistida do país”, 5 de enero de 2022. Disponible en: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-01/tv-brasil-avanca-e-ja-e-5a-emissora-mais-assistida-do-pais?fbclid=IwAR0NOs4dJYE-4kcHhQkrIZtCneprZDqxA\\_Z8vIeM3MiFoHxQTh23SbNHiKyc](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-01/tv-brasil-avanca-e-ja-e-5a-emissora-mais-assistida-do-pais?fbclid=IwAR0NOs4dJYE-4kcHhQkrIZtCneprZDqxA_Z8vIeM3MiFoHxQTh23SbNHiKyc)

### 3. LOS MEDIOS ESTATALES EN ECUADOR

Los medios de comunicación en Ecuador han sido tradicionalmente de propiedad privada y han perseguido fines comerciales. El principal grupo económico que financió el desarrollo de la televisión desde la década del 50 fue la banca, radicada principalmente en Quito y Guayaquil, las capitales política y económica del país (Checa-Godoy, 2012). La contracara de ese proceso fue el escaso desarrollo de los medios estatales. Según un relevamiento reciente, hasta 2006 solo existían 12 medios estatales y en su mayoría eran estaciones de radio, fundamentalmente emisoras de bajo alcance administradas por ayuntamientos (Panchana Macay y Mena Iturralde, 2020). La llegada al poder del líder progresista Rafael Correa en enero de 2007, referente de la “nueva izquierda latinoamericana”, significó un punto de quiebre en ese escenario comunicacional a partir de la creación de numerosos medios estatales y la incautación de medios privados. Lo que predominó en esta etapa fue una creciente influencia del oficialismo al operar los medios estatales como gubernamentales, situación que se fue revirtiendo luego de la salida de Correa, no porque hayan obtenido mayor independencia sino porque muchos fueron cerrados.

#### 3.1. *La etapa de crecimiento*

Durante su primer año de gobierno, Correa inauguró el canal público Ecuador TV. Las transmisiones comenzaron en noviembre de 2007 con una entrevista al propio presidente quien afirmó que la televisora sería autónoma del gobierno, llamó a sus trabajadores a denunciar cualquier presión oficial y a los televidentes a castigarlo con el voto si fuera utilizada como un instrumento de propaganda.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> “Canal estatal inició transmisión con entrevista a Correa”, El Universo, 29 de noviembre de 2007. <https://www.eluniverso.com/2007/11/29/0001/8/CE-339941B5EB439DA2F5690377A1F1AB.html/>

Sin embargo, más allá de las promesas, Ecuador TV terminó siendo sinónimo de televisión gubernamental por su alineamiento con el oficialismo.

El canal incorporó a su grilla de los sábados la emisión “Enlace Ciudadano”, un programa conducido por Correa, similar al Aló Presidente de Hugo Chávez. Sus críticos lo acusaron de utilizar ese espacio para “vapulear a sus opositores en vivo y en directo, pues llegó a exhortar a sus seguidores a tomar la justicia por su mano y presentó fotos de periodistas, activistas y políticos opositores para que fueran identificados” (Stornaiolo, 2019, p. 52). Además, un análisis del contenido de los programas informativos durante las campañas electorales presidenciales celebradas en 2009, 2013 y 2017 demostró que el 71,5 por ciento de las piezas audiovisuales estudiadas presentaban elementos que incurrían en propaganda y falta de equilibrio, ya sea por la postura explícita a favor del gobierno o por las críticas a los candidatos opositores (Panchana-Macay y Barrera, 2021, p. 334).

Correa continuó luego con su plan para ampliar el sistema de medios estatales. En marzo de 2008 relanzó el diario El Telégrafo, que le había sido incautado a un poderoso banquero seis años atrás<sup>10</sup>, y en abril puso en circulación el periódico gratuito El Ciudadano, medio que se dedicó a difundir los actos oficiales bajo el slogan “el periódico del gobierno de la Revolución Ciudadana”. La jugada más relevante destinada a ampliar su influencia en la opinión pública la concretó en julio de 2008 cuando incautó los medios de comunicación de los banqueros Roberto y William Isaías, entre los que sobresalían los canales de televisión TC Televisión, una de las emisoras de mayor audiencia a nivel nacional, y Gamavisión, de fuerte penetración en Quito. Cable Visión, Súper K 800, TC Radio y editorial Uminasa fue-

---

<sup>10</sup> En marzo de 2002 la Agencia de Garantía de Depósitos incautó los bienes del banquero Fernando Aspiazu, entre los que figuraba el 99,63 por ciento de las acciones de El Telégrafo. Sin embargo, hasta 2008 el medio estuvo en disputa entre la agencia y un accionista minoritario.

ron otros de los medios que quedaron bajo control estatal a partir de ese desembarco.<sup>11</sup>

En agosto de 2008 el gobierno también relanzó la Radio Pública de Ecuador, en diciembre de 2009 inauguró la Agencia Nacional de Noticias del Ecuador y Suramérica (Andes), en septiembre de 2010 el diario estatal PP El Verdadero, en diciembre de 2014 el canal oficial El Ciudadano TV y en noviembre de 2015 sumó el diario El Tiempo de Cuenca.

Al mismo tiempo que sumaba medios estatales, Correa logró que el Congreso sancione en junio de 2013, luego de ser reelegido, una Ley Orgánica de Comunicación, que puso límites a la concentración económica en el sector y les reservó a los medios del Estado el 33 por ciento del espectro radioeléctrico. La norma introdujo también la polémica figura de “linchamiento mediático”, entendida como la difusión de información concertada y reiterativa a través de los medios de comunicación destinada a desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública (artículo 26). Además, creó dos agencias reguladoras, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la Superintendencia de la Información y la Comunicación (Supercom), ambas dependientes del Ejecutivo, con jurisdicciones vagamente definidas y en parte superpuestas, y con capacidad de imponer sanciones sobre una amplia gama de infracciones, como no proporcionar contenidos de calidad, omitir información de interés público, no cumplir con la obligación de distribuir únicamente “información verificada, corroborada, precisa y contextualizada”, entre otras definiciones problemáticas (Kitzberger, 2020, p. 426). La Supercom adquirió en 2015 un sistema de vigilancia denominado Videoma y puso a unos 40 funcionarios del organismo a monitorear los medios y emitir alertas si consideraban que la ley no se cumplía. El 46 por ciento de los procesos administra-

---

<sup>11</sup> “TC, Gamavisión y 200 firmas más en poder estatal”, El Universo, 9 de julio de 2008. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/07/09/0001/9/9742543F72994E329761304BC1C3E60F.html/>

tivos de la Supercom se iniciaron de oficio. Es decir, tras los informes realizados en esta unidad.<sup>12</sup>

La creación de medios estatales había sido presentada desde un inicio como un intento de democratizar la comunicación al multiplicar y diversificar las voces. Cuando Correa finalizó su gobierno en mayo de 2017, existían 51 medios estatales, a los que se le sumaban una decena más de incautados, que quedaron también bajo control del gobierno (Panchana y Mena, 2020, p. 51). Sin embargo, las bases legales e institucionales que permitieron el trabajo cotidiano de esos medios nunca fueron garantía para que esa democratización se cumpla, especialmente en lo atinente a la independencia. En una encuesta realizada en 2015, el 48 por ciento de los periodistas de los medios estatales afirmó que no podía publicar información contraria a la línea editorial o política del medio y el 42 por ciento señaló que los contenidos eran sometidos a censura previa (Panchana Macay y Mena Iturralde, 2020, p. 45). Esa identificación de los medios estatales como “aparatos de propaganda gubernamental” impactó en los niveles de audiencia y terminó facilitando luego la reversión de la reforma impulsada por el correísmo. Por ejemplo, según Ibope Time, Ecuador TV tuvo apenas 0,6 puntos de rating en 2010 y 2011 y si bien en 2014 alcanzó un pico de 2,3 puntos, en 2015 ya había caído a 1,8 puntos y nunca pudo salir del último puesto entre los canales de aire. A su vez, el canal Gamavisión, que había sido incautado por el Estado en 2008, tenía 3,8 puntos de rating en 2009 y en 2016 había caído a 1,8 puntos.

### ***3.2. La contrarreforma***

El 24 de mayo de 2017 asumió como presidente Lenin Moreno, un hombre del mismo partido político de Correa, pero que rápidamente tomó distancia del expresidente. Una de las tantas diferencias se evidenció en la política de comunicaciones.

---

<sup>12</sup> “46% de las sanciones vino del control a medios”, El Comercio, 21 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/sanciones-control-medioscomunicacion-multas-supercom.html>

En mayo de 2018 Moreno presentó un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Comunicaciones que terminó siendo aprobado por el Congreso en febrero del año siguiente con el apoyo de sectores de la izquierda no-correísta, ex correístas y movimientos indígenas. Los cambios fueron presentados como una adecuación de la regulación a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión e incluyeron la eliminación de la figura de “linchamiento mediático” y el cierre de la Supercom, utilizados para presionar a los medios críticos. El polémico sistema Videoma pasó a depender de Cordicom. “No acogemos ninguna de las funciones de la Supercom, solo haremos un monitoreo de medios, no para sancionar”, aseguró entonces el presidente de Cordicom, Galo Ceballos, quien sostuvo que el relevamiento de contenidos continuaría solo para identificar las pautas de consumo de la población.<sup>13</sup> En lo referido a los medios estatales sobresalió la reducción de 33 a 10 por ciento en el tope de uso del espectro radioeléctrico y la obligación para el Estado de tener que desprenderse de los medios de comunicación que había incautado (Kitzberger, 2020, p. 440).

En agosto de 2018 Moreno ya había comenzado a avanzar sobre los medios creados por Correa al cerrar el canal El Ciudadano TV y la agencia de noticias Andes. En mayo de 2020 dio un paso más allá al publicar el decreto 1059/20 que dispuso la extinción en un plazo de 60 días de la Empresa de Medios Públicos que tenía bajo su control compañías como El Telégrafo, El Tiempo de Cuenca, Ecuador TV, Pública FM y una serie de medios privados incautados. A los dos meses el gerente general de la compañía, Edison Toro, aseguró que Ecuador TV, Pública FM y El Telégrafo seguirían operando, pero iban a ser “transformados”. El diario El Telégrafo quedó reducido solo a su versión digital. A su vez, se aclaró que de los 608 empleados de los medios estatales iban a quedar apenas 109, los cuáles deberían generar contenidos para las distintas plataformas como parte de un esquema

---

<sup>13</sup> “La Supercom se extingue el 31 de julio tras 6 años de vida”. El Telégrafo, 23 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/1/supercom-proceso-liquidacion-ecuador>

de convergencia.<sup>14</sup> Durante su gestión, Moreno también prometió la sanción de una Ley Orgánica de Medios Públicos para “devolver a los ciudadanos unos medios decentes e independientes, tanto editorial como financieramente”. Sin embargo, nunca la impulsó.

Al presentarse como un gobierno de pos-confrontación, Moreno restauró la deferencia hacia los grandes actores privados comerciales, con el consiguiente debilitamiento de los medios estatales, aunque preservó conquistas de la industria cultural y del sector de la comunicación alternativa introducidas en la ley de 2008 (Kitzberger, 2020, p. 442).

Con la llegada de Guillermo Lasso a la presidencia, en mayo de 2021, la derecha recuperó el poder en Ecuador y en el poco tiempo que lleva de gestión profundizó la contrareforma iniciada por Moreno. El mismo día de su asunción, Lasso derogó el reglamento de la Ley de Comunicaciones de 2013 y al día siguiente remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto para derogar la ley vigente, con la intención clara de ir un paso más allá de Moreno. En lo que respecta a los medios estatales, prometió iniciar “una serie de reformas que derivarán en una Ley de Medios Públicos para que estos sean medios estatales administrados por los ciudadanos”, sin mayores precisiones.<sup>15</sup>

Como síntesis, se puede señalar que los medios estatales surgieron prácticamente desde la nada durante el gobierno de Correa, llegando a representar un número apreciable de compañías dentro del mapa mediático. Más allá de las promesas oficiales, se terminaron convirtiendo en un instrumento de propaganda gubernamental, aunque los niveles de audiencia no fueron significativos. Con la salida de Correa, este camino se fue desandando de manera gradual por la decisión de cerrar medios y despedir personal.

---

<sup>14</sup> “Medios públicos entran en proceso de transformación”. El Telégrafo, 24 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/medios-publicos-transformacion-desvinculaciones>

<sup>15</sup> Declaración del secretario de General de Comunicación, Eduardo Bonilla, en Twitter el 14 de junio de 2021.

#### 4. PALABRAS FINALES

No resulta arriesgado señalar que en los primeros años del Siglo XXI numerosos países de América Latina han desarrollado políticas a contramano de las principales tendencias mundiales. Las políticas de comunicación y los medios del Estado cumplen esta premisa. Mientras en otros continentes se promueve la privatización y la liberalización de los mercados comunicacionales, en la región los medios de propiedad estatal han recibido un impulso nunca antes visto. Sin embargo, el concepto de servicio público no puede usarse de forma irrestricta debido al control ejercido por los gobiernos en torno a la línea informativa de la televisión estatal. Si bien en el discurso se presentó la idea de fortalecimiento de la democracia comunicacional mediante los medios de propiedad estatal, subyacía la idea de contrabalancear el poder del sistema mediático privado.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, el despliegue de los medios estatales en el Siglo XXI fue notable. Hemos resaltado algunas iniciativas estatales nacionales en relación a las ya existentes.

**Tabla 1: Inicio de los medios estatales**

País	Agencia de Noticias	Televisión	Radio	Diarios	Corporaciones
Argentina	Télam (1945)	Canal 7 (1951) > TV Pública (2009) Encuentro (2007) PakaPaka (2010) IncaaTV (2011) Tec TV (2011) Depor TV (2013)	Radio Nacional (1936)	-	Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (2009)

País	Agencia de Noticias	Televisión	Radio	Diarios	Corporaciones
Brasil	Agência Brasil (2003)	TV Cultura (1960) en San Pablo TV Brasil (2008)	RadioBras (1975)	-	Empresa Brasil de Comunicação (2007)
Ecuador	ANDES Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (2009)	Ecuador TV (2007) El ciudadano TV (2014)	Radio Pública del Ecuador (2008)	El Telégrafo (2008) El Ciudadano (2008)	-

Fuente: elaboración propia en base a Badillo, Mastrini, Marenghi 2015

De los tres casos considerados, se advierte que la actividad del Estado respecto a la creación de medios propios fue intensa en los tres países, pero que en los casos de Ecuador y Brasil fue además fundacional. Entre los aspectos positivos que pueden atribuirse a estos canales está poner a disposición de la sociedad contenidos alternativos, especialmente algunos no rentables, pero de importancia social. Su mayor déficit radica en que en ninguno de los tres casos los canales estatales lograron alcanzar niveles de audiencia significativos.

Es probable que una de las causas de este déficit de atención pública radique en que los canales son identificados como emisoras gubernamentales. Su dependencia política torna de esta forma improductiva la idea de balancear los consumos culturales.

Dado que el foco de las políticas para los medios de propiedad estatal estuvo puesta en la consolidación de una línea editorial alternativa, poco fue lo que se alcanzó a hacer para consolidar una propuesta para el entorno digital. Si bien la necesidad de adaptar los servicios al entorno digital estuvo presente en los directivos de los

medios estatales de Argentina y Brasil, no llegó a plasmarse en una política consecuente en el tiempo.

El proceso de consolidación de los medios estatales en los casos estudiados se vio interrumpido por la reacción de gobiernos de distinta orientación política. En los tres casos la restauración conservadora tuvo políticas para los canales estatales que no fue agresiva sino inactiva, su suerte fue la de una lenta agonía.

La televisión estatal en América Latina dista de ser un modelo a imitar. Revisar críticamente su desarrollo en los primeros años del Siglo XXI nos permite pensar las condiciones faltantes para un servicio público plural y que responda a las demandas del nuevo entorno digital. Una utopía a la que no renunciamos.

## 5. REFERENCIAS

- Ageh, T. (2012), Guaranteeing Access to the UK's "Collective Abundance", en How the BBC Can Lead the Way in Creating a Digital Public Space. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/ourbeeb/guaranteeing-access-to-uks-collective-abundance-how-bbc-can-lead-way-in-creating-d/>
- Badillo, Á.; Mastrini, G. y Marengi, P. (2015), Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas, en *Comunicación y Sociedad*, n.24, pp.95-126. Universidad de Guadalajara.
- Baldioli, Alberto y Leiras, Santiago (2017), El PT en el poder: Los gobiernos de Luiz Inácio "Lula" da Silva y Dilma Rousseff: Cambios y continuidades, Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política "Sociedad Argentina de Análisis Político. Disponible en [https://www.academia.edu/36605831/El\\_PT\\_en\\_el\\_poder\\_Los\\_gobiernos\\_de\\_Luiz\\_In%C3%A1cio\\_Lula\\_da\\_Silva\\_y\\_Dilma\\_Rousseff\\_Cambios\\_y\\_continuidades](https://www.academia.edu/36605831/El_PT_en_el_poder_Los_gobiernos_de_Luiz_In%C3%A1cio_Lula_da_Silva_y_Dilma_Rousseff_Cambios_y_continuidades)
- Becerra, M. y Waisbord, S. (2015), Principios y "buenas prácticas" para los medios públicos en América Latina, UNESCO: Montevideo.
- Becerra, M. (2016), Restauración: cambios en las políticas de comunicación; en *Épocas*; 2; 4-2016; 1-15.
- Bolaño, C. y Brittos, V. (2008), TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v. 10, n. 3. p.1-14.

- Califano, B (2009). Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el Gobierno de Néstor Kirchner. En Mastrini, Guillermo (ed.). Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007) (pp. 341-374). 2da ed. Buenos Aires: La Crujía.
- Checa-Godoy, A. (2012), La banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador. *Revista Latina de Comunicación Social*, (67), 125-147.
- Del Biacco, C. Esch, C. y Picheiro, E. (2017), Estratégias da Empresa Brasil de Comunicação para enfrentar o desafio da convergência, *Revista Rádio-Leituras*, MG, v. 8, n. 7, p. 758-7,6.
- Fuchs, C. y Unterberger, K. (eds.) (2021), *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto*. Londres: University of Westminster Press.
- Gómez Germano, G. (2011), Gobiernos progresistas y políticas de comunicación, en A. Koschützke & E. Gerber (Eds.), *Progresismo y políticas de comunicación*. Buenos Aires: FES.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2008), *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*, Barcelona: Hacer.
- Kitzberger, P. (2020), *Posguerras mediáticas en América Latina: La reforma de la ley orgánica de comunicación en el Ecuador poscorreísta*. Posdata 25, Número 2
- Krakowiak, F., Mastrini, G. & Becerra, M. (2012): "TDT en Argentina: Razones geopolíticas y perspectivas económicas". En Albornoz, L.A. y García Leiva, T. (eds.), *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad*. La Crujía, Buenos Aires.
- Mastrini G., Marino, S., Becerra M., Gadano J., Bieda T., Bizberge A., Perea R. y Rodríguez Miranda. C. (2014): *Uso y consumo de la Televisión Digital Terrestre en Argentina*. UNQ: Bernal
- Murdock, G. (2021), *Public Service Media for Critical Times: Connectivity, Climate, and Corona.*, en Fuchs y Unterberger, Klaus (eds.) *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto*. Pp. 69–111, Londres: University of Westminster Press.
- Panchana Macay, A. y Mena Iturralde, L. (2020), "El mapa de los medios públicos de Ecuador: entre el auge y la ambigüedad," *Global Media Journal México*: Vol. 17: No. 32, Article 3. Disponible en: <https://rio.tamui.edu/gmj/vol17/iss32/3>
- Panchana Macay, A. y Barrera, C. (2021), Ecuador TV como medio de propaganda en las elecciones presidenciales de la era Correa. *Revista de Comunicación*, Volumen 20, Número 2, Universidad de Piura. Disponible: <https://revistadecomunicacion.com/article/view/2397>
- Penna, O. (2017), *Políticas públicas de radiodifusão no governo Dilma*, Universidad de Brasilia: Brasilia.

- Radio y Televisión Americana (2004): “Decir que Canal 7 es nacional, es una mentira, porque solo llega al 38% de la población”, número 91, abril, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.rt-a.com/91/91-11.htm>
- Ramos, M. (2013), Empresa Brasil de Comunicação (EBC): uma análise do seu modelo institucional, en *Pensar la televisión pública*. La crujiá: Buenos Aires.
- Ramos, M. (2017) Governos do PT, Políticas de Comunicação e Pacto Conservador, en F. Sierra y R. Vallejo (Eds.), *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y Democracia en América Latina y Ecuador* (pp. 65-96). Ediciones CIESPAL.
- Rivero, E., Schejtman, N. y Becerra, M. (2021), “La plataformización de los contenidos públicos audiovisuales”. En Mastrini G. y Becerra M. (comp.), *Restauración y cambio. Las políticas de comunicación de Macri (2015-2019)*, Sipreba-ICEP.
- Stornaiolo Pimentel, U. (2019), Las relaciones entre Rafael Correa y la prensa ecuatoriana en el período 2006-2017: Un análisis desde el discurso verbal y no verbal. *Textos Y Contextos*, (18), 51-59. Disponible en: <https://doi.org/10.29166/tyc.v0i18.1739>.
- Van Cuilenburg, J., y Mcquail, D. (2003), Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm, en *European Journal of Communication*, 18(12), 181-207.

# LA PLATAFORMIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO. UNA REFLEXIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN

Azahara Cañedo y Ana I. Segovia

El escenario mediático global, caracterizado por la hegemonía que ejercen los conglomerados transnacionales privados que operan en un contexto multiplataforma, retoma el debate sobre los medios de comunicación de servicio público (Fuchs & Unterberger, 2021; Martin, 2021; Połońska & Beckett, 2019; Tuñez-López et al., 2021; Van Dijck et al, 2018). Estos operadores, aquejados desde hace décadas por una triple crisis de identidad, financiera y de legitimidad, se encuentran inmersos en un complejo proceso de redefinición de su estrategia operativa no sólo en su espacio de difusión tradicional (hertziano) sino también en el entorno en línea (Brevini, 2013; D'Arma et al., 2021; Donders, 2019 & 2021; Goyanes et al., 2021; Saurwein et al., 2019). Los desafíos son múltiples y diversos: cómo innovar en el modelo de negocio sin perder la esencia del valor público, cómo rentabilizar audiencias sin vulnerar la privacidad del usuario, cómo estrechar la relación con públicos alejados de los consumos tradicionales, cómo luchar contra el flujo constante de desinformación, cómo mantener la legitimidad en el plano internacional, o cómo adaptar plantillas envejecidas y resistentes al cambio a las nuevas rutinas productivas, son solo algunos de ellos.

Desde la perspectiva investigadora crítica de la Economía Política de la Comunicación y en base a los tres procesos claves que la vertebran, la mercantilización, la espacialización y la estructuración (Mosco, 2009), este capítulo reflexiona sobre el proceso de platafor-

mización en el que se encuentran inmersos los medios de comunicación de servicio público. Un proceso que desde la Academia se ha entendido como un devenir natural de estos agentes en su lucha por la supervivencia (Berry, 2020; D'Arma et al., 2021; Martin, 2021; van Es & Poell, 2020). Así, a partir de la conceptualización de la plataformización como el desarrollo de un modelo de negocio basado en la operatividad a través de una plataforma (Srnicsek, 2018), reflexionamos no solo sobre los desafíos a los que se enfrentan los medios de comunicación de servicio público europeos en este nuevo escenario, sino también sobre las oportunidades que la nueva realidad les brinda.

## **1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN COMO MARCO TEÓRICO**

La Economía Política de la Comunicación brota en múltiples lugares, independiente y simultáneamente, aunque la década de 1970 es el punto clave para su eclosión, cuando se erige “como crítica marxista al pensamiento comunicacional” (Bolaño en Albornoz 2011: 256). Basada en una teoría materialista que pone de relieve que las condiciones de producción influyen de manera determinante en los procesos sociales, políticos y culturales, la perspectiva problematiza la influencia del capitalismo económico en los productos comunicativos y se pregunta por la función que cumplen las industrias culturales en las sociedades actuales, a partir de la concepción previa de que estas son resultado del ecosistema económico, político y cultural en el que se inscriben (Zallo en Albornoz, 2011).

En esta línea, los primeros trabajos desarrollados por los teóricos de la Economía Política de la Comunicación dejaban de lado el interés por la audiencia/recepción al entender que la producción y el consumo eran fenómenos inseparables. Sin embargo, y a pesar de la estigmatización a la que se sigue sometiendo a la perspectiva por su excesiva atención a las estructuras, las preocupaciones de los teóricos ampliaron el análisis de las condiciones de producción a las de distribución y consumo del contenido simbólico, lo que no significa sino

un propósito de alejamiento de un análisis subordinado exclusivamente a la reproducción ideológica (Mastrini & Becerra en Segovia, 2006). Por ello, en la actualidad, la Economía Política de la Comunicación se define como “el estudio de las relaciones sociales de poder que constituyen la producción, distribución y consumo de recursos” (Mosco, 2009: 48) comunicativos.

### *1.1. Una tradición histórica configurada a partir de múltiples miradas*

La importancia que el estudio de los ecosistemas culturales posee en la disciplina, así como la adscripción crítica y el compromiso social de sus padres fundadores, nos lleva a hablar del desarrollo de varias tradiciones de pensamiento, en diversos lugares y contextos, que han focalizado su estudio en cuatro inquietudes: el desarrollo de las industrias culturales, la extensión de su rango corporativo, su mercantilización y el rol del Estado (Golding & Murdock, 2000). Todas ellas han analizado los medios, sus contenidos y sus audiencias como productos empaquetados para la venta (Mosco, 2009) a la vez que han reafirmado el compromiso de sus teóricos con la democratización de la comunicación.

La escuela norteamericana, liderada por Dallas Smythe y Herbert Schiller, a quienes les siguen académicos como Vincent Mosco, Robert McChesney o Janet Wasko, ha prestado especial atención a los fenómenos de la concentración mediática y la homogeneización cultural. Destacan sus trabajos sobre la redimensión de los mercados culturales transnacionales (Schiller, 1976; Smythe, 1977 & 1981; Wasko, 1994 & 2001) y al acceso a los medios como reflejo de la democracia participativa (Mosco & Wasko, 1988). Por su parte, la tradición europea ha centrado su interés en la problemática del servicio público de radiodifusión (Garnham, 1990; Murdock, 1994; Richeri, 1983), de acuerdo con la lógica estructural de los sistemas mediáticos del viejo continente y su devenir histórico. El concepto ha experimentado, por parte de los teóricos de la Economía Política

de la Comunicación, una redefinición constante en torno a su definición del valor público, especialmente por su vinculación con los ideales de democratización, independencia política, participación o diversidad. La reconceptualización del concepto de industria cultural ha sido otro de los temas recurrentes (Bustamante, 2002 & 2003; Miège, 1986; Zallo, 1988 & 1992), auspiciado en parte en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Finalmente, desde centros geográficos no hegemónico-occidentales se ha virado el debate hacia otra problemática histórica, ampliamente tratada por los teóricos de la Economía Política de la Comunicación, la de la participación ciudadana activa y la construcción de una contra-hegemonía comunicacional como forma de resistencia social. En este sentido, cuestiones como el imperialismo cultural o la dependencia han sido abordadas desde territorios descolonizados, especialmente en América Latina (Beltrán & Fox, 1980; Dorfman & Mattelart, 1972; Mattelart, 1979 & 1994; Portales, 1981; Sánchez-Ruiz, 1992).

Recientemente, la investigación en Economía Política de la Comunicación, como tradición viva, permite identificar la globalización de la investigación; la apuesta por puntos de vista alternativos (feminismos o ecologismo); la transición mediática en el contexto de la digitalización; o la expansión del activismo político, como principales tendencias de estudio. En todas ellas, la esencia teórica del materialismo histórico se mantiene: las problemáticas están relacionadas con los contextos y demuestran que los sistemas mediáticos y comunicativos que nos rodean son resultado de la historia. Así, por ejemplo, en los territorios donde antes se teorizaba sobre dependencia y hegemonía cultural entre países desequilibrados, hoy se enfatiza la concentración empresarial o el poder transnacional y la convergencia (Birkinbine et al., 2016; Becerra & Mastrini, 2017); los estudios sobre la estructura de clases comparten protagonismo con la teoría feminista (Lee, 2011; Martínez-Fernández & Martínez-Nicolás, 2020; Meehan & Riordan, 2002) y la preocupación por la sostenibilidad (Maxwell & Miller, 2012 & 2020; Boykoff & Yulsman, 2013; Vaughan, 2021); mientras que los antaño estudios sobre mundialización

focalizan su interés en la diversidad (Albornoz & Cañedo, 2016; Albornoz & García-Leiva, 2019; Cañedo 2019a & 2019b). En paralelo se mantiene viva la inquietud por desengranar el funcionamiento de las industrias de la comunicación, ahora en el contexto del capitalismo de plataformas (Brevini & Swiatek, 2020; Lee, 2019; Shen, 2021; Tang, 2019).

### *1.2. Tres procesos específicos para estudiar las industrias de la comunicación*

Las unidades principales del análisis investigador desarrollado desde la mirada de la Economía Política de la Comunicación son los procesos, entendidos como elementos de partida para comprender cómo son constituidas y reproducidas las estructuras de los sistemas de comunicación en relación integral con sus contextos económicos, políticos, sociales y culturales. Mosco (2009) identifica tres procesos específicos, interrelacionados entre sí y no excluyentes, que permiten pensar la comunicación, pero también actuar sobre ella: la mercantilización, la espacialización y la estructuración.

En primer lugar, la mercantilización hace referencia al proceso de transformación del valor de uso de la mercancía en valor de cambio. Así, se asigna un valor a la culminación de la satisfacción del usuario, o de la sociedad, por el consumo del producto comunicacional. Este proceso, que se asocia a las acciones de comercialización de los productos comunicacionales, corrige la tendencia histórica en los estudios de comunicación a centrarse en el contenido más que en las estructuras responsables de su producción. El desarrollo de nuevos modelos de negocio, la apuesta por nuevas fórmulas de financiación, el debate sobre la dicotomía rentabilidad social-rentabilidad económica, o el estudio sobre las dinámicas y estructuras laborales son algunas de las cuestiones derivadas de este proceso.

La espacialización, por su parte, refiere al proceso de transformación del espacio por el tiempo, en referencia a la aniquilación del espacio señalada por Marx. Este proceso enlaza con el proceso de ex-

tensión institucional de las corporaciones de la comunicación y se ha acentuado a partir de la eclosión del fenómeno de la globalización. Su preeminencia en el ecosistema mediático actual es indiscutible ya que permite decodificar las relaciones geopolíticas de poder a partir de los espacios por los cuales la comunicación fluye. Tendencias como la concentración empresarial, la propiedad cruzada, la transnacionalización de capitales, la deslocalización de la producción, la glocalización o el desarrollo de alianzas estratégicas son ejemplos actuales de este proceso.

Finalmente, la estructuración es el proceso de constitución de las estructuras por la acción humana con el fin de obtener como resultado un conjunto de avances sociales organizados a partir de conceptos como la clase, el género o la etnia. En la estructuración es clave, por tanto, la capacidad de acción (la agencia) tanto a nivel colectivo como individual. Este proceso se orquesta tomando como base la *hegemonía gramsciana* a la que entiende como una dimensión incluso más poderosa que la ideología ya que es determinante no solo por la incidencia de los polos de poder dominante, sino también por la de los movimientos sociales que surgen en oposición a estos. Así, las cuestiones relativas al dominio de las élites, el fomento de la democracia, las brechas tecnológicas o de alfabetización, la garantía de la diversidad, la participación ciudadana o el compromiso con la sostenibilidad, entroncan directamente con este proceso.

A continuación, y a partir de estos procesos, se expone una reflexión crítica sobre la situación actual de los medios de comunicación de servicio público en su proceso de plataformización.

## **2. LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

En referencia a los medios de comunicación de servicio público, Mosco (2009: 252) señala que “están constituidos a partir de un modelo particular de procesos que privilegian lo democrático sobre la mercantilización”. Esta premisa de partida es clave para comprender

en qué medida la conceptualización del valor de uso en estos agentes no se basa en una dimensión exclusivamente económica, sino que se vincula con la configuración de su valor público, entendido en una triple dimensión: individual, social y económico (BBC, 2004). Así, la mercantilización de la comunicación que ofertan los medios de comunicación de servicio público les sirve para atender necesidades individuales, estrechar vínculos sociales e incentivar las industrias audiovisuales de los territorios en los que actúan. Sin embargo, los insuficientes presupuestos con los que operan (Saurwein et al., 2019; Campos-Freire et al., 2020), la dependencia de los presupuestos ejecutados por los poderes públicos (Dragomir, 2018) y la caída y fragmentación constante de sus audiencias en un entorno multioferta (Gesto-Louro & Campos-Freire, 2020) hace imprescindible repensar su modelo de negocio.

En primer lugar, la innovación se ha convertido en un elemento clave para la mercantilización de los medios de comunicación de servicio público ya que exige el desarrollo de nuevos productos y modelos productivos adaptados a nuevos mercados. En el proceso de plataformización, esta innovación ha de entenderse como un proceso de migración, que conlleva inversión tecnológica e implica un cambio en la forma de relacionarse con el producto, mediada por el consumo a través de la plataforma. Así, las estrategias de mercantilización del contenido son diversas.

Tanto por los altos costes que suponen la puesta en marcha de una plataforma propia como por el escaso nivel de desarrollo actual en el espacio de los medios públicos, muchos han optado por establecer alianzas con los operadores dominantes. Es el caso, por ejemplo, de la corporación gallega –CRTVG– que se ha convertido en la primera autonómica española que emite ininterrumpidamente en Youtube y puntualmente a través de Twitch o TikTok. Además, ha distribuido varias de sus producciones de ficción más exitosas a través de plataformas como Amazon, Netflix, Google Play o Movistar+. Plataformas, junto con Filmin o Disney+, en las que también pueden encontrarse contenidos producidos y coproducidos por otras tele-

visiones autonómicas. También la corporación estatal RTVE ha firmado acuerdos puntuales con estas plataformas siguiendo el modelo de otras corporaciones europeas públicas (i.e. BBC, DR o YLE). Por tanto, la estrategia es llegar al público final a través de las plataformas que ya consume, lo que influye también en el proceso de espacialización ya que existe el riesgo de diluir la marca, aunque no el producto asociado a ella.

En paralelo, otra estrategia utilizada ha sido la de desarrollar sus propias plataformas (i.e. *iPlayer* –BBC–, *ARD Mediathek* –ARD–, *RTVE Play* –RTVE–, *CMM Play* –CMM–, *CanalSur Más* –RTVA–). A nivel colaborativo, además, destaca la propuesta *The European Collection*, un catálogo de contenido europeo de acceso gratuito desarrollado conjuntamente por ARTE, la ARD, la ZDF, France Télévisions y la SRG SSR. Si bien, en un modelo productivo que tiende a organizar el consumo en torno a mercados específicos, en línea con la idea postfordista de especialización flexible que vincula el valor de uso a la satisfacción individual, este tipo de iniciativas requiere de una alta inversión en contenido, lo que dificulta su implantación.

Otra de las principales características de la mercantilización en el proceso de plataformaización es el desarrollo de modelos de negocio basados en la información personal. El rastro digital del usuario se transforma en datos susceptibles de ser monetizados mediante, por ejemplo, el desarrollo de perfiles de usuario, la inserción de publicidad personalizada o la venta de información a terceros. La pregunta es obligada: ¿se está provisionando de servicios al usuario o instrumentalizando sus necesidades? El debate es histórico, aunque hoy en día ya no es tan importante el consumo del producto sino el rastro que el usuario deja al consumirlo. En este contexto, el dilema de los medios de comunicación de servicio público es cómo mercantilizar a la audiencia sin someterla a las estrategias de control que derivan del dato ni vulnerar su derecho a la privacidad (Sørensen et al., 2020). En esta línea, además, es importante destacar que los medios de comunicación de servicio público tampoco deben olvidar a los públicos

tradicionales que mantienen sus dinámicas de consumo a través de los dispositivos offline.

Así mismo, es importante tener en cuenta que las nuevas modalidades de consumo basadas en la existencia de lo que podemos denominar microcanales personalizados, contruidos a partir de las preferencias del usuario identificadas por el algoritmo, traen consigo el riesgo de acotar la dieta mediática individual a partir del empobrecimiento de la oferta y reducir las dinámicas sociales a meros procesos de computación de datos (Van Dijck, 2014). ¿Dónde queda entonces el espacio para la diversidad? Y es que está demostrado que los algoritmos existentes favorecen la polarización (Van Dijck, 2013). Por ello, se hace imprescindible la aprobación inmediata de la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales), que modifica la Directiva 2000/31/CE” (Comisión Europea, 2020), ya que obliga a garantizar la transparencia al respecto de los algoritmos. De nuevo, los medios de comunicación de servicio público tienen un deber ulterior (Bodó, 2019; Hildén, 2021) y no debiera descartarse el desarrollo de un algoritmo de servicio público (Van den Bulck & Moe, 2018; Sørensen, 2020).

Finalmente, otro desafío clave en términos de mercantilización obliga a poner el foco sobre la mercancía del trabajo y los procesos que se dan en el espacio de la producción. En el caso de los medios de comunicación de servicio público, la problemática reside en la existencia de estructuras y dinámicas laborales obsoletas, caracterizadas por su alta resistencia al cambio. Por ello, la innovación organizativa se convierte en un reclamo urgente para estas corporaciones. En primer lugar, se debe garantizar e incentivar la formación continua de los trabajadores de los medios de comunicación de servicio público, de tal manera que sean capaces de adaptarse a las nuevas realidades, que incluyen las nuevas tecnologías en los procesos de producción. Este es el caso, por ejemplo, de los centros territoriales de RTVE que han sido pioneros en la implantación en su redacción de la tecnología *Mobile Journalism* en el marco del proyecto ‘*Journalism Innova-*

*tion Hub*'. En paralelo, se abre el debate sobre las consecuencias de la inserción de la inteligencia digital en las redacciones. Este es el caso de *Voitto*, un 'robot-periodista' desarrollado por YLE a partir de una inteligencia artificial con código abierto que comenzó redactando noticias deportivas y que interactúa con la audiencia a través de su cuenta de Twitter, @voittorobotti.

En segundo lugar, los medios de comunicación de servicio público deben descartar las malas prácticas que abundan en sus rutinas productivas. Este es el caso, por ejemplo, de la cesión ilegal de trabajadores, presente en la mayor parte de estos operadores bajo la excusa de la austeridad económica o la incapacidad tecnológica de los trabajadores (Cañedo, 2019a). También las reducciones de plantilla suponen un hándicap a la hora de organizar la producción y, por tanto, el éxito de los medios de comunicación de servicio público en su proceso de mercantilización.

### **3. LA ESPACIALIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

En el ecosistema de las plataformas mediáticas, los medios de comunicación de servicio público disputan el espacio comunicativo a conglomerados privados transnacionales que, en sus dinámicas de funcionamiento, diluyen las fronteras nacionales, no solo a nivel geográfico sino también en lo que refiere a procesos productivos y empresariales. Sin embargo, una de las principales fortalezas de las corporaciones públicas es su estructura territorial, que conjuga una variedad de centros de producción repartidos por los territorios nacionales junto con delegaciones y corresponsalías ubicadas en los principales espacios internacionales de poder geopolítico. Así, los medios de comunicación de servicio público mantienen su poder nacional simbólico, desarrollando estrategias de extensión institucional y enfatizando las ventajas de la localización en el mercado de la comunicación.

En lo que respecta a la organización espacial interna, los medios de comunicación de servicio público poseen estructuras históricas solventes y organizadas, lo que les permite jugar con cierta ventaja frente a operadores privados de reciente creación. Se destaca como principal fortaleza la tradicional capacidad de estos medios para generar mensajes comunicacionales diversos y rigurosos, como reflejo de su valor social y en cumplimiento de su misión de servicio público. A nivel intranacional, el principio de proximidad se vuelve clave, garantizando cohesión territorial, principalmente a través de la información, lo que se demuestra en la puesta en marcha de espacios digitales informativos (i.e. BBC News –BBS–, G24.gal –CRTVG–).

En situaciones de crisis esta apuesta por la información es primordial. Así se ha demostrado en la reciente pandemia de Covid-19, donde las televisiones públicas han evidenciado su valor (Horowitz & Leino, 2020; Túniz-López et al., 2020). Por ejemplo, EITB activó un servicio para desmentir bulos sobre el coronavirus, *Coronabulos*, que ya se ha normalizado como herramienta de verificación general; mientras que la corporación sueca abrió una línea informativa 24 horas. Más recientemente, con motivo de la erupción del volcán Cumbre Vieja en la isla de La Palma, tanto el centro territorial de RTVE en las Islas Canarias como la corporación autonómica han liderado el discurso informativo desde la proximidad. Además, en el contexto de desinformación que nos rodea, incrementado en tiempos de crispación e incertidumbre, se ha demostrado que los medios públicos se erigen como agentes esenciales en la lucha contra este mal global (Horowitz et al., 2021; Horowitz & Lowe, 2020).

Por otro lado, las corresponsalías internacionales ejecutan un rol diplomático fundamental en las relaciones geopolíticas a la vez que permiten mantener el poder del discurso. Como refleja el compromiso de la propia BBC (2016), además de garantizar la información de alta calidad a las audiencias internacionales, la corporación pública debe difundir los valores intrínsecos del Reino Unido y, a través de sus corresponsalías, fomentar la comprensión de la nación y ubicarla

en el contexto mundial. O, lo que es lo mismo, poner en práctica la fuerza del *Soft Power*.

Respecto a la organización espacial, mediante el establecimiento de alianzas estratégicas con otras empresas que permiten reordenar el funcionamiento interno sin modificar las estructuras organizativas, estos operadores han direccionado su actuación en dos vías. En primer lugar, como ya se ha señalado, a través de la colaboración con las empresas privadas dominantes, tanto a nivel de distribución como de coproducción, lo que para muchos autores supone un riesgo (Martin, 2021), ya que entienden que las relaciones de poder se constituyen a partir de los espacios a través de los cuales la comunicación fluye. En segundo lugar, a través de la configuración de espacios comunicativos propios articulados a partir de alianzas entre radiotelevisión pública. En el marco español, destaca el *Convenio Compostela*, firmado entre RTVE y las televisiones autonómicas para competir conjuntamente en el entorno digital. A nivel europeo, destacan *The Alliance* (France TV, Rai TV, ZDF), un acuerdo de coproducción de obra europea; o el proyecto *European Public Media Space*, del que se están sentando las bases en el seno de la *European Broadcasting Union* (EBU).

A raíz de estos acuerdos surgen preguntas diversas, y de difícil respuesta, derivadas del propio poder económico de cada operador. ¿Cómo vehicular la equidad de poder entre operadores en estos espacios? ¿Cómo garantizar la oferta de contenidos diversos y representativos originados desde y por los diversos territorios? Y, sobre todo, ¿cómo mantener la idiosincrasia individual en catálogos de contenidos pensados desde lógicas conjuntas? Es aquí donde entra en juego el papel clave de los Estados a la hora de legislar.

En las dinámicas del mercado de la comunicación, el Estado es necesario para gestionar y regular su funcionamiento, sin embargo, los agentes privados dominantes difícilmente le dejan participar en el reparto del capital. A pesar de que desde la posición intervencionista de la tradición europea se ha intentado históricamente desarrollar una política de control de las empresas transnacionales en defensa de las

nacionales, está resultando complejo reducir la influencia de las plataformas estadounidenses. Prueba de ello es el debate generado en torno a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (Unión Europea, 2018), que supone una ampliación de las obligaciones tradicionales en materia de radiodifusión al espacio de las plataformas. Para su cumplimiento, la espacialización es clave pues se regula en función de la sede social de la empresa matriz de la plataforma. Una cuestión no tan fácil de resolver que se pone de manifiesto cada vez que se debate la revisión de la Directiva ya que, lejos de proteger los intereses de los medios de comunicación públicos, deja la puerta abierta a que las plataformas transnacionales localicen su actividad en los espacios nacionales mediante la alteración del mercado interno.

Y es que, bajo la premisa de dar visibilidad a contenidos locales, estas plataformas se introducen como caballos de Troya en los espacios audiovisuales atravesados por los medios de comunicación públicos con la única intención de garantizarse beneficios económicos. Lo hacen, además, con el beneplácito de los poderes ejecutivos. Así ocurrió en España cuando, en plena crisis a causa de la pandemia de Covid-19, Netflix invirtió un millón de euros en una línea de ayuda al audiovisual español, en colaboración con el Ministerio de Cultura a través del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales. Poco después, el gobierno aprobó el *Spain Audiovisual Hub* (Gobierno de España, 2020), un plan de impulso al sector audiovisual, para el período 2021-2025, altamente enfocado en la apuesta por la internacionalización de la producción y el turismo cinematográfico, dos de las grandes líneas de actuación de las plataformas transnacionales. Sin embargo, en el documento, engarzado por los procesos de espacialización, se localiza una única referencia a la radiotelevisión pública.

#### **4. LA ESTRUCTURACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

Los medios de comunicación de servicio público son agentes esenciales en el proceso de cambio social, construyendo imaginarios que

son reproducidos por la ciudadanía. En esta dinámica, los componentes del valor público de estas organizaciones se vuelven determinantes en su transformación en plataformas. Tal es el caso, por ejemplo, de la diversidad, la cooperación, la participación, la sostenibilidad, la accesibilidad o la innovación.

La diversidad es clave no solo en lo que respecta a la naturaleza de los contenidos ofertados, que aportan un valor social, sino a la diversidad del consumo de los propios individuos. Así, las radiotelevisiónes públicas han liderado el desarrollo de canales especializados para públicos específicos, que tradicionalmente no tienen cabida en la oferta de los programadores privados por su alto coste. Se destaca la oferta programática para identidades culturales específicas y minorías étnicas (i.e. *BBC Hindi* y *BBC Marathi* –BBC–, *France 3* –France TV, *DW TV* –ARD–, *3 Sat* –varias corporaciones germanoparlantes–, *één* –VRT–, las autonómicas españolas), donde la diversidad lingüística está garantizada en el proceso de estructuración de la audiencia por criterios culturales, así como los canales específicos para público infantil y juvenil (i.e. *CBeebies* –BBC–; *Clan* –RTVE–, *France 4* –France TV–, *Rai Yoyo* y *Rai Gulp* –Rai–, *Ketnet*–VRT–, *Super3* –CCMA–, *La Colla* –À Punt–).

Precisamente, la apuesta por estas audiencias infantiles es una de las principales líneas de actuación en activo de las corporaciones públicas europeas, que demostraron ser agentes esenciales en la pandemia de la Covid-19 cuando cubrieron las necesidades básicas de educación de los niños a partir de la generación de contenido propio y el desarrollo de estrategias de apoyo para familias. Por ejemplo, se realizaron y difundieron a través de las plataformas propias contenidos informativos para explicar a estas audiencias la realidad de la pandemia (i.e. *Diario Di Casa* –Rai–, *Allô Okoo* –France TV–, *InfoK* –CCMA–) y contenidos educativos para continuar con la educación desde casa (i.e. *RTÉ learn* –RTÉ–, *Szkoła Z* –TVP–, *Lumni* –France TV–, *Aprendemos en casa* –RTVE–). También se apostó por el entretenimiento con la producción de contenidos diversos, como concursos, juegos o actividades deportivas y de confraternación (i.e. *How*

*to be epic @ home* –BBC–, *ZigZag* –RTP–), en los que el valor de la participación fue decisivo.

Respecto a las audiencias jóvenes, la EBU (2020b) señala recomendaciones estratégicas que pasan por poner al usuario en el centro de la acción, impulsando la cocreación y la creación de comunidades y apostando por el uso del lenguaje de los jóvenes. Así, temas como la sostenibilidad, la diversidad y la sexualidad ya orientan la nueva producción de los medios de comunicación de servicio público europeos (i.e. *17* –NRK–, *Yadabat* –RTS–, *Océan* –France TV–, *Anne+* –NPO–, *Throwback89* –ARD–). Destacamos la apuesta de la corporación española estatal por desarrollar una plataforma digital enfocada principalmente en contenido para jóvenes, *Play Z*, operativa desde 2017 con una apuesta clara por el entretenimiento.

La metamorfosis que sufre el contenido en el espacio multiplataforma se vincula directamente con la experiencia del usuario, que se modifica de la lógica del ver a la lógica del crear. Así, la ya mencionada participación, tanto discursiva como creativa, se vuelve un objetivo prioritario en el proceso de plataformización de los medios de comunicación de servicio público (López-Cepeda et al., 2019; Marzal-Felici et al., 2021). Por un lado, la participación discursiva, aquella que permite a los ciudadanos expresar su opinión, y que se refleja en la retroalimentación en las redes sociales, blogs corporativos o páginas web propias de los medios públicos. Si bien, consideramos que el elemento más interesante de esta dimensión pasa por acciones que implican la interpelación directa al usuario a través de métodos clásicos de investigación social (grupos de discusión o encuestas). Destacamos tres iniciativas españolas: *La Gran Encuesta* –RTVE–, destinada a conocer la opinión de la ciudadanía española; el panel *Ikusiker*, desarrollado por la corporación autonómica vasca en colaboración con la Universidad del País Vasco para conocer las tendencias de consumo audiovisual entre los jóvenes de la región; o la campaña de la corporación valenciana, *À Punt, la veu de tots*. A nivel europeo, destaca *Fika with SVT* que, a partir de la idea de invitar

a la audiencia a un café (en sueco, *fika*), permite profundizar en el conocimiento de sus necesidades y preferencias (EBU, 2018).

Por otro lado, la participación creativa, aquella que implica al usuario en la generación del contenido, se vehicula a través de la co-creación, una estrategia en auge en los medios de comunicación de servicio público europeos (Vaz-Álvarez et al., 2021). Destaca el *Open Labs Hub*, una iniciativa conjunta de la EBU junto a las corporaciones británica, francesa, portuguesa, suiza y la belga flamenca, para potenciar dentro de sus organizaciones el talento joven. Otros ejemplos concretos de intervención de la ciudadanía en la creación son la serie *Eagles -SVT-* o el programa *En la brecha -RTVE-*. Si bien, ante la dificultad para incentivar la acción del usuario, de nuevo la proximidad se erige como un elemento fundamental y es en las corporaciones regionales donde se están desarrollando mayor número de iniciativas. En el caso español, algunos ejemplos son el programa de radio *El Ágora -CMM-*, realizado por estudiantes de la Universidad de Castilla-La Mancha; o el proyecto *Tresors amb historia -Á Punt-*, destinado a crear un archivo patrimonial colaborativo. Destacamos también la iniciativa de la Rai en la región italiana de Umbria, *Dal Nostro Inviato* (De los ciudadanos), que difunde en redes sociales vídeos sobre la realidad cotidiana de su audiencia.

Se señala también como urgencia la participación de la ciudadanía en la gobernanza, en línea con la Agenda 2030 que exige mayor participación ciudadana en la actividad pública, lo que contribuiría a legitimar estas organizaciones, criticadas históricamente por su supuesta falta de independencia y transparencia (Thomass, 2016; Azurmendi en Marzal et al., 2021). La participación se convierte así en una cuestión política, que entiende que los medios de comunicación de servicio público son elementos fundamentales en el proceso de fomento de la democracia. Algunos ejemplos de buenas prácticas son el *Consell de la Ciutadania* de la corporación valenciana o los consejos asesores de las autonómicas madrileña y andaluza. En línea también con la Agenda 2030, se debe apostar por la sostenibilidad en el conjunto de la actividad de los medios de comunicación de servi-

cio público. Una tendencia que empieza a dar sus primeros pasos en los medios europeos (EBU, 2020a).

Finalmente, en lo que respecta a la accesibilidad, los desafíos se identifican en una doble dirección. Por un lado, la universalidad de acceso que guía las obligaciones de servicio público se puede decodificar en su dimensión técnica mediante la apuesta, en términos económicos y de innovación, por el desarrollo tecnológico. Por otro lado, la dimensión social, esencial en el proceso de estructuración social. A este respecto, se destacan las ventajas ofrecidas por las plataformas para garantizar el acceso a los contenidos de las personas con capacidades diferentes, a través del subtítulo y la audiodescripción. Pero también la posibilidad de adaptar los contenidos a los lenguajes de los diversos públicos, con especial atención a los jóvenes y sus nuevas rutinas de consumo, prioritariamente a través de redes sociales para generar *engagement* (EBU, 2020a). En cambio, todo ello se enfrenta a un inconveniente clave: el valor de la gratuidad, característico de la mayoría de los medios de comunicación de servicio público, que difícilmente puede competir con los modelos de negocio de pago normalizados por las plataformas transnacionales, donde cada vez más se estrenan contenidos antes difundidos por los medios públicos (D'Arma et al., 2021). Definir cómo garantizar el acceso universal a contenidos de calidad de las clases sociales más desfavorecidas se vuelve, en este sentido, determinante.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Este capítulo tenía como objetivo reflexionar, desde la perspectiva investigadora de la Economía Política de la Comunicación, acerca de los retos que enfrentan los medios de comunicación de servicio público en el transcurso de su plataformización. A partir de los procesos transversales de la mercantilización, la especialización y la estructuración, hemos señalado tanto los principales desafíos como las vías de acción que se están desarrollando en el espacio europeo, en general, y en el español, en particular. El análisis también nos ha

permitido identificar algunas cuestiones clave para abordar la redefinición de los medios de comunicación de servicio público.

Este capítulo demuestra que es esencial partir de la premisa de que los medios de comunicación de servicio público deben enfrentar la colonización del imaginario colectivo puesta en práctica por los conglomerados privados en el espacio de las plataformas. Para ello, su principal herramienta es la reivindicación de su valor público, principalmente a través de la garantía de diversidad, cohesión territorial, participación ciudadana, alfabetización mediática y rendición de cuentas. Esto último, especialmente complejo pero indispensable ante el desafío de fijar estándares éticos en la recolección y procesamiento de datos generados por los usuarios y de garantizar la transparencia y rendición de cuentas en lo que respecta a los algoritmos.

Además, en un contexto dominado por el alto grado de desinformación, los medios públicos deben afrontar su plataformización desde la lógica del cultivo de la veracidad. A partir de una autoconcepción que va más allá de la radiodifusión tradicional, el espacio de las plataformas debe convertirse en un espacio de fomento de la actitud deliberativa de la ciudadanía. Un deber más en auge que nunca a partir de la eclosión de la pandemia de Covid-19 que, a pesar de sus huellas negativas en la sociedad, ha permitido demostrar que los medios de comunicación públicos son los mejores en garantizar la información y la educación de calidad.

La pandemia también ha impulsado el acercamiento de las audiencias infantiles y juveniles a sus corporaciones de servicio público. La experiencia evidencia la importancia de producir un contenido que estas audiencias, acostumbradas al consumo a través de plataformas, pueden identificar como de calidad y consumir a través de espacios habituales para ellos. Al respecto, destacan las posibilidades de participación que permite la plataformización, en cuyo modelo de negocio la atención se focaliza en la experiencia del usuario. Así, se debe enfatizar la línea ya iniciada de apuesta por la cocreación, especialmente en lo que refiere a estas audiencias jóvenes, en torno a cuya creatividad se abren múltiples posibilidades de acción.

Y, si algo evidencia la reflexión realizada, es que todo lo anterior solo es posible a través de la cooperación. Así, promover las relaciones entre los propios medios de comunicación de servicio público, pero también con agentes de la administración pública y la sociedad civil, ha de ser una línea de acción principal. En este proceso, además, los trabajadores deben convertirse en los principales aliados de sus corporaciones en la apuesta por la innovación, tanto del producto como de los procesos productivos y organizativos. Todo ello, sin perder de vista el papel clave de los Estados en materia legislativa y, cómo no, la importancia de comunicar el valor aportado en un contexto en el que la mayoría de la ciudadanía desconoce y minusvalora la utilidad de los medios públicos.

## 6. REFERENCIAS

- Albornoz, L.A. (2011) (comp). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la Economía política de la comunicación*. Paidós.
- Albornoz, L. A. & Cañedo, A. (2016). Diversidad y televisión en Argentina: el caso del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos. *CIC: Cuadernos de Información y Comunicación*, 21, 179-200
- Albornoz, L. A. & García-Leiva, M. T. (eds.) (2019). *Audiovisual Industries and Diversity. Economics and Policies in the Digital Era*. Routledge.
- BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world*.
- BBC (2016). *A BBC for the future: a broadcaster of distinction*. Department of Culture, Media & Sports.
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2017). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Prometeo
- Beltrán, L.M. & Fox, E. (1980). *Comunicación dominada: Estados Unidos en los medios de América Latina*. ILET.
- Berry, R. (2020). Radio, music, podcasts - BBC Sounds: Public service radio and podcasts in a platform world. *Radio Journal: International Studies in Broadcast & Audio Media*, 18(1), 63-78.
- Birkinbine, B.; Gómez, R. & Wasko, J.(eds) (2016). *Global Media Giants*. Routledge.
- Bodó, B. (2019). Selling News to Audiences – A Qualitative Inquiry into the Emerging Logics of Algorithmic News Personalization in European Quality News Media. *Digital Journalism*, 7(8), 1054-1075.

- Boykoff, M. T., Yulsman, T. (2013). Political economy, media, and climate change: Sinews of modern life. *WIREs Climate Change*, 4, 359-371.
- Brevini, B. (2013) *Public Service Broadcasting Online. A comparative European Policy Study of PSB 2.0*. Palgrave.
- Brevini, B. & Swiatek, L. (2020). *Amazon: Understanding a Global Communication Giant*. Routledge.
- Bustamante, E. (coord.) (2002). *Comunicación y cultura en la era digital: Industria, mercados y diversidad en España*. Gedisa.
- Bustamante, E. (coord.) (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Gedisa.
- Campos-Freire, F., Rodríguez-Castro, M., & Blasco-Blasco, O. (2020). Public service media's funding crisis in the face of the digital challenge. *Advances in Intelligent Systems and Computing*. 1137, 671-680.
- Cañedo, A. (2019a). Austeridad versus diversidad: la producción de contenidos informativos en Televisión del Principado de Asturias. *Communication & Society* 32 (4), 77-92.
- Cañedo, A. (2019b). Televisión autonómica y diversidad: análisis de la programación de Televisión del Principado de Asturias. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 24, 113-133
- Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales), que modifica la Directiva 2000/31/CE.
- D'Arma, A., Raats, T. & Steemers, J. (2021). Public service media in the age of SVoDs: A comparative study of PSM strategic responses in Flanders, Italy, and the UK. *Media, Culture & Society*, 43(4), 682-700.
- Debrett, M. (2015). Tools for Citizenship? Public Service Media as a Site for Civic Engagement: An Australian Case Study. *Television & New Media*, 16(6), 557-575.
- Donders, K. (2019) Public service media beyond the digital hype: distribution strategies in a platform era. *Media, Culture & Society*, 41(7), 1011-1028
- Donders, K. (2021). *Public Service Media in Europe: Law, Theory and Practice*. Routledge.
- Dragomir, M. (2018). Control the money, control the media: How government uses funding to keep media in line. *Journalism*, 19(8), 1131-1148.
- Dorfman, A. & Mattelart, A. (1972). *Para leer al Pato Donald*. Siglo XXI.
- EBU (2018). *50 ways to make it better. News Report 2018. Building audience and trust*.
- EBU (2020a). *Environmental Sustainability at Public Service Media: Members' Stories*.
- EBU (2020b). *Youth Report: What Works?*

- Fuchs, C. & Unterberger, K. (2021) *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto*. University of Westminster Press.
- Garnham, N. (1990). *Capitalism and communication. Global culture and the economics of information*. SAGE.
- Gesto-Louro, A., & Campos-Freire, F. (2020). La caída de los ingresos y la audiencia de los medios públicos europeos (2010-2018). *Revista de Comunicación*, 19(2), 145–160.
- Gobierno de España (2020). *España Hub Audiovisual de Europa. Plan de impulso al sector audiovisual*.
- Golding, P. & Murdock, G. (2000). Culture, Communications and Political Economy. En Curran, J. & Gurevitch (eds.) *M. Mass Media and Society* (pp.70-92). Edward Arnold.
- Goyanes, M.; Costa-Sánchez, C. & Demeter, M. (2021) The Social Construction of Spanish Public Television: The Role and Function of TVE in a Multiplatform Environment. *International Journal of Communication*, 15, 3782–3801.
- Hildén, J. (2021). The Public Service Approach to Recommender Systems: Filtering to Cultivate. *Television & New Media*, 152747642110201.
- Horowitz, M. A., & Leino, R. (2020). Pandemic and Public Service Media: Lessons from Finland. *Baltic Screen Media Review*, 8(1), 18–28.
- Horowitz, M. A., & Lowe, G. F. (2020). Public service media in the era of information disorder. Collaboration as a solution for achieving universalism. En P. Savage, M. Medina, & G. F. Lowe (Eds.) *Universalism in public service media* (pp. 175–190). University of Gothenburg.
- Horowitz, M., Cushion, S., Dragomir, M., Gutiérrez-Manjón, S., & Pantti, M. (2021). A Framework for Assessing the Role of Public Service Media Organizations in Countering Disinformation. *Digital Journalism*, 0, 1–23.
- Lee, M. (2011). A Feminist Political Economy of Communication. *Feminist Media Studies*, 11, 83-87.
- Lee, M. (2019). *Alphabet: The Becoming of Google*. Routledge.
- López-Cepeda, A. M., López-Golán, M., & Rodríguez-Castro, M. (2019). Participatory audiences in the European public service media: Content production and copyright. *Comunicar*, 27(60), 93–102.
- Martínez-Fernández, R. & Martínez-Nicolás, M. (2020). Género, poder y comunicación: por un diálogo entre la Economía Política de la Comunicación y la teoría feminista. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 26(4), 1485-1497.
- Martin, E. N. (2021). Can public service broadcasting survive Silicon Valley? Synthesizing leadership perspectives at the BBC, PBS, NPR, CPB and local U.S. stations. *Technology in Society*, 64, 101451.

- Marzal-Felici, J., López-Olano, C., & Soler-Campillo, M. (2021). *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. Tirant Humanidades.
- Mattelart, A. (1979). *Multinational Corporations and the Control of Culture*. Brighton: Harvester Press.
- Mattelart, A. (1994). *La comunicación-mundo. Historia de las ideas y de las estrategias*. Fundesco.
- Maxwell, R. & Miller, T. (2012). *Greening the Media*. Oxford University Press.
- Maxwell, R. & Miller, T. (2020). *How Green is Your Smartphone?* Polity Press.
- Meehan, E.R. & Riordan, E. (2002). *Sex and Money: Feminism and Political Economy in the Media*. M: University of Minnesota.
- Miège, B. (1986). Les logiques à l'oeuvre dans les nouvelles industries culturelles. *Cahiers de recherche sociologique* 4-2, 93–110.
- Mosco, V. & Wasko, J. (1988). *The Political Economy of Information*. University of Wisconsin Press.
- Mosco, V. (2009). *La Economía Política de la Comunicación. Reformulación y renovación*. Bosch.
- Murdock, G. (1994). New times/hard times: Leisure, participation and the common good. *Leisure Studies* 13, 239-248.
- Połońska, E. & Beckett, C. (2019). *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*. Palgrave Macmillan.
- Portales, D. (1981). *Poder económico y libertad de prensa. La industria de la comunicación chilena en la democracia y el autoritarismo*. ILET.
- Richeri, G. (1983). *La televisión entre servicio público y negocio*. Gustavo Gili.
- Sánchez-Ruiz, E. (1992). *Medios de difusión y sociedad. Notas críticas y metodológicas*. Universidad de Guadalajara.
- Saurwein, F., Eberwein, T., & Karmasin, M. (2019). Public Service Media in Europe: Exploring the Relationship between Funding and Audience Performance. *Javnost*, 26(3), 291–308.
- Schiller, H. (1976): *Communication and Cultural Domination*. University of Texas.
- Segovia, A. I. (coord.) (2006). Cincuenta años de Economía Política de la Comunicación. *CIC: Cuadernos de Información y Comunicación*, 11.
- Shen, H. (2021). *Alibaba: Infrastructuring Global China*. Routledge.
- Smythe, D. W. (1977). Communications: Blindspot of Western Marxism. *Canadian Journal of Political and Society Theory*, 1(3), 1-28.
- Smythe, D. W. (1981). *Dependency Road: Communications, Capitalism, Consciousness and Canada*. Ablex Publishing.

- Sørensen, J. K.; Van den Bulck, H. & Aalborg, S. K. (2020). Stop Spreading the Data: PSM, Trust, and Third-Party Services. *Journal of Information Policy*, 10. 474-513.
- Sørensen, J. K. (2020). Public service media, diversity and algorithmic recommendation tensions between editorial principles and algorithms in European PSM organizations. *CEUR Workshop Proceedings*, 2554, 6–11.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.
- Thomass, B. (2016). Public service media, civil society, and transparency. *International Journal of Digital Television*, 7(3), 297–313.
- Tang, M. (2019). *Tencent: The Political Economy of China Internet Giant*. Routledge.
- Túñez-López, M., Campos-Freire, F., & Rodríguez-Castro, M. (eds.) (2021). *The Values of Public Service Media in the Internet Society*. Palgrave Macmillan.
- Túñez-López, M., Vaz-Álvarez, M., & Fieiras-Ceide, C. (2020). Covid-19 and public service media: Impact of the pandemic on public television in Europe. *El profesional de la información*, 29(5), 1–16.
- Unión Europea (2018). Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.
- Van den Bulck, H., & Moe, H. (2018). Public service media, universality, and personalisation through algorithms: mapping strategies and exploring dilemmas. *Media, Culture & Society*, 40(6), 875–892.
- Van Dijck, J. (2013). *The Culture of Connectivity: A Critical History of Social Media*. Oxford University Press
- Van Dijck, J. (2014). Datification, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. *Surveillance & Society*, 12(2) 197-20.
- Van Dijck, J., Poell T. & De Waal, M. (2018). *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford University Press.
- Van Es, K., & Poell, T. (2020). Platform Imaginaries and Dutch Public Service Media. *Social Media and Society*, 6(2).
- Vaughan, H. (2021). A Green Intervention in Media Production Culture Studies: Environmental Values, Political Economy, and Mobile Production. *Environmental Values*, 30(2), 193-214.
- Vaz-Álvarez, M; Fieiras-Ceide, C. & Túñez-López, M. (2021). Experiencias de co-creación en Medios de Servicio Público Europeos: Visión y tendencias. *adComunica*, (21) 71-84.

- Wasko, J. (1994). *Hollywood in the Information Age: Beyond the Silver Screen*. Polity Press.
- Wasko, J. (2001). *Understanding Disney: The Manufacture of Fantasy*. Polity Press.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Akal.
- Zallo, R. (1992). *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*. Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa.

# LOS GAFAM EN LAS ANTÍPODAS DE LOS MEDIOS DE SERVICIO PÚBLICO: CONSECUENCIAS PELIGROSAS PARA LA DEMOCRACIA

**Juan Carlos Miguel de Bustos**  
*Universidad del País Vasco*

**Jessica Izquierdo Castillo**  
*Universidad Jaume I*

## 1. LOS GAFAM. PROBLEMAS Y PROBLEMAS.

Los GAFAM son grupos tecnológicos gigantescos sin límite de crecimiento. En la medida en que su oficio es el almacenamiento y tratamiento de datos, pueden expandirse hacia cualquier actividad en la que la gestión de los datos sea central (salud, coches autónomos, Internet de las cosas, etc.). Además, destinan enormes recursos a la innovación, tienen un carácter transnacional y acaparan un número gigantesco de usuarios. Todas estas características conllevan problemas asociados: el abuso de poder, la vulneración a la privacidad, el control de la competencia, la evasión fiscal, la generación de burbujas digitales, la segmentación y la polarización son los principales (tabla 1).

**Tabla 1: Propiedades y problemas asociados de los GAFAM**

Propiedad	Problema
Economía de escala	Abuso de poder
Economía de escala de gama (sinergias)	
Economía de escala de red	

Propiedad	Problema
Economía de escala de multitud (gestión de big data)	Privacidad
Innovación	Adquieren empresas innovadoras para eliminar la competencia
Capitalismo inmaterial	No pago de impuestos
Transnacionales y gran número de usuarios	<i>Filter bubble</i>
Algoritmos	Segmentación
Eco de la atención	Polarización

Fuente: Elaboración propia

Los GAFAM son considerados ecosistemas complejos que compiten entre sí de forma también ecosistémica (Miguel de Bustos & Izquierdo Castillo, 2019). Esto implica que los problemas deberían considerarse, no de forma separada, sino como un conjunto. Aunque en la actualidad los que más preocupan son los problemas relativos al abuso de poder y a la innovación, tanto en Europa (Goulard, 2021), como en EE. UU. (McKinnon y Bykowicz, 2021).

La tecnología es el ADN de los GAFAM; es su elemento común. Y todos los problemas señalados tienen vinculación con la dimensión tecnológica de estos grupos. El impacto de la tecnología en la sociedad es tan determinante que autores como Back-Coleman et al (2021) proponen estudiarlo como una “disciplina de crisis”, al igual que se estudian las especies en extinción o el calentamiento global. Y apoyan esta tesis en hechos como la desinformación, que se ha expandido exponencialmente durante la pandemia y que parece imposible de eliminar.

Desde la literatura académica, los GAFAM comienzan a ser analizados en relación con sus aspectos económicos (abuso de poder, barreras de entrada, trato de favor a las actividades propias) y su vincu-

lación con la innovación (Rikap y Lundvall, 2021). Por el contrario, no abundan estudios vinculados a aspectos como la desinformación o los contenidos xenófobos, muchos de los cuales circulan por los servicios ofrecidos por estos grupos tecnológicos. Algunas investigaciones sí que ponen de manifiesto el peligro de Facebook en relación con la información. Por ejemplo, Legum y Zekeria (2021) analizan los *engagements* de los diarios locales y lo comparan con el de *The Daily Wire*, fundado por Ben Saphiro, de extrema derecha. Los resultados revelan que los algoritmos de Facebook multiplican los *engagements* para *The Daily Wire*, si bien los contenidos de esta publicación proceden originalmente de diarios locales. La diferencia entre ambas noticias se encuentra en el titular, que busca ser atractivo para los algoritmos, a costa de ofrecer textos sensacionalistas. Esto resulta especialmente interesante cuando se comprueba que *The Daily Wire* tiene una docena de empleados y apenas produce contenidos originales. A pesar de ello, obtiene más tráfico por artículo que otros diarios con cientos de empleados (como *The New York Times*) que, además, son quienes han producido el contenido original. Hablamos de grandes diferencias: una misma noticia en *The Daily Wire* tiene 359.419 interacciones en Facebook, mientras que el contenido original del *Chicago Tribune* solo alcanza 865 (Legum y Zekeria, 2021, p.8). Sin Facebook esto no sería posible (Parks, 2021), ya que está demostrado que su algoritmo prima a los diarios sensacionalistas (Hagey & Horwitz, 2021).

Los medios clásicos también tienen problemas. Coexisten con proveedores de contenidos *on line* de todo tipo: blogs, sitios corporativos que ofrecen información, redes sociales, *pure players* de información y medios públicos. Contrariamente a lo que se pueda pensar, la multiplicación de fuentes no contribuye a aumentar el pluralismo, sino que se registran formas de polarización (Forum on Information and Democracy, 2020, p. 7), pérdida de confianza en los medios clásicos, aumento de propaganda, etc.; en definitiva, puede decirse que aumenta la desinformación y resulta difícil discriminar entre informaciones falsas y verdaderas. El Forum de la Información y la Democracia (FID) propone estudiar el periodismo como un elemento fundamental de la actividad social y democrática; el *New Deal* del

periodismo. Por este motivo apuesta por dedicar un 0,1% del PNB a estimular el periodismo, mediante el apoyo a todos los medios y organismos (privados, públicos, ONGs), tanto a nivel nacional como internacional. Con ello se busca estimular la democracia (Forum on Information and Democracy, 2021, p. 8); esto supondría el 20% de la cantidad que los gobiernos destinan cada año a subsidios de combustibles fósiles.

## 2. LOS GAFAM SON EL ESTADO. Y HAN DADO EL GOLPE.

La posición de privilegio de las GAFAM en el mercado económico digital es incuestionable. En conjunto suman una capitalización bursátil de 7,7 billones de dólares y casi dos millones de empleados (tabla 2).

**Tabla 2: Los GAFAM en cifras**

	<b>Google (Alphabet)</b>	<b>Amazon</b>	<b>Facebook (Meta Platforms Inc.)</b>	<b>Apple</b>	<b>Microsoft</b>
Millones (M) S&P	1.797.112,3	1.585.333	889.022,5	2.715.262,5	2.277.395,7
Ventas 2020 (mi- llardos)	239.210	457.965	112.330	365.817	176.251
Millones (M) S&P	70.618	26.263	40.307	97.680	67,883
Empleados	135.000	1.300.000	58.000	147.000	181.000

Fuente: elaboración propia a partir de S&P Consulting  
(septiembre 2021) y fuentes corporativas.

Estos grupos forman macrosistemas que, a pesar de sus diferencias en los negocios originales (motor de búsqueda, venta online, infor-

mática o redes sociales) compiten entre ellos (Miguel de Bustos e Izquierdo-Castillo, 2019). Sus tentáculos abarcan un gran número de sectores, centrados principalmente en la innovación tecnológica y la recopilación y gestión de *big data*. Esto los lleva a ejercer abusos de poder en múltiples áreas.

Google, por ejemplo, ha adquirido en los últimos 20 años más de 260 empresas (CBInsights, 2019). Es el motor de búsqueda más usado y su lema fundacional fue “Don’t be evil”. Pero Google sí es malvado. Los resultados de las búsquedas, que son diferentes para cada usuario, sirven a sus propios intereses (Google’s Top Search Results?, 2020), favorece su servicio de YouTube sobre otros similares, y no le importó censurar contenidos para entrar en el mercado chino (Konger y Wakabayashi, 2018). Impone su buscador a los móviles que usan Android, y recolecta datos a través de Chrome, a pesar de haber eliminado las cookies (Ojo! El navegador Chrome de tu móvil recopila..., 2021). Además, infla los precios de la publicidad (Mickle y Hagey, 2022) e inserta anuncios en webs vinculadas a la desinformación (Lyden, 2021). De hecho, Google y Amazon han colocado publicidad en numerosas webs que publicaban teorías conspirativas sobre la Covid (Togoh, 2020).

Amazon ha adquirido un gran número de empresas en los últimos años, aproximadamente un centenar, entre las que destaca dentro del sistema mediático la compra en 2021 de MGM. La compañía ha sido denunciada por malas prácticas en el área comercial (Mattioli, 2020): fuerza la conversión de fabricantes a proveedores en lugar de mantener su independencia, les presiona para que prioricen Amazon frente a otros clientes y vigila sus ventas para modificar su catálogo; y tienen una tasa de accidentes tres veces superior a la media.

Facebook hace frente a sus competidores con la compra de empresas. La adquisición de WhatsApp en 2014 y la gran suma aportada, unos 19.000 millones de dólares, supuso un acontecimiento dentro del grupo de las tecnológicas (González, 2014), considerando que dos años antes había adquirido Instagram por *tan solo* 1.000 millones. La compañía, rebautizada en 2021 como Meta, se ha enfrentado

en los últimos años a diversos escándalos vinculados a su gestión de los datos. Uno de los más notables fue el de Cambridge Analytica, la firma británica de análisis de datos que recogió información personal de 50 millones de cuentas para su uso en las elecciones estadounidenses de 2016. Este descubrimiento realizado por *The New York Times*, *The Observer* y *The Guardian* venía tras la denuncia de la venta de datos por parte de Facebook de sus usuarios y de su red de amigos a terceras compañías (Galán, 2021). En 2021 salieron a la luz investigaciones internas de la empresa sobre los efectos nocivos de sus redes sociales (Pérez, 2021). La censura de contenidos, la difusión de fotos de abusos a menores y el veto a diarios de un país –España– como protesta de la regulación contraria a sus intereses también se encuentran entre el listado de abusos de Facebook. Así como la difusión de contenidos de odio, el inflado de métricas sobre vídeos, el escaneo sistemático de imágenes enviadas por Messenger y la permisividad a los anunciantes para reescribir los encabezados de las noticias (Yates y Rogers, 2019).

Apple ha formado el ecosistema más cerrado. No cede licencias de iOS a otros fabricantes, por lo que mantiene insoldable *hardware* y *software*. Lo complementa con la exclusividad de acceso a la Apple Store, donde grava un 30% a las apps en venta, y la de su asistente virtual que, por otro lado, se activa de forma accidental frecuentemente, con lo que permite escuchar y geolocalizar los dispositivos. Además, utiliza Siri para guiar a los usuarios hacia los productos Apple.

Microsoft tuvo grandes problemas de monopolio en el pasado, y desde que le obligaron a separar sus actividades, pasa relativamente desapercibido en los informes relacionados con la competencia (Nadler, 2020). En realidad, conocemos muy poco de Microsoft y del resto de los GAFAM. Los juegos y la publicidad superan los ingresos de Windows, y los servidores y la nube son sus principales fuentes de ingresos; por ello se demanda que cambien los documentos anuales que deben presentar las empresas tecnológicas (Strauus et al, 2021). La transparencia y el rendimiento de cuentas

solo es interno, esto es, para los accionistas. La transparencia está ausente, a juzgar por la falta de colaboración que demostraron ante el Judiciary Committee Antitrust Subcommittee (Nadler, 2020).

Ante estos y otros abusos, Shoshana Zuboff (2021a), catedrática de la Universidad de Harvard, acusó a los GAFAM de perpetrar un golpe de estado epistemológico, esto es, decidir sobre quién tiene el conocimiento. Es cierto que estos grupos tecnológicos administran el conocimiento, por ejemplo, a través de las búsquedas de Google. La confianza que depositamos sobre el buscador conlleva la anulación del pensamiento filosófico y de la historia, pues consideramos el resultado de la búsqueda como *los resultados*, sin cuestionar que pudieran ser otros. La ciencia no tiene una respuesta sin matices, y tampoco la política o la información. Zuboff (2021a) habla de cuatro etapas en este golpe, y ubica el momento actual a las puertas de la cuarta. La primera etapa comienza con la apropiación de los datos de los usuarios por los GAFAM. En la segunda cobra importancia el saber, lo que el usuario sabe, y lo que saben de él. Esta información se mercantiliza, y se convierte en la base del negocio de los GAFAM a través de la gestión de datos. La tercera es la etapa de la generalización de los algoritmos, y de sus consecuencias (desinformación, polarización, etc). Algunas cifras ilustran esta etapa: en marzo de 2020, una encuesta realizada en EE. UU. reveló que el 47 por ciento de las personas se habían encontrado con noticias falsas (Share of adults who have seen..., 2021); y en los últimos meses del año, la red social retiró más de 1.300 millones de falsas cuentas (Facebook dice que eliminó..., 2021). La cuarta etapa es la que comienza, y está vinculada con la gobernanza y el hecho de que son los GAFAM quienes la ejercen.

### **3. LOS PUBLIC SERVICE MEDIA Y LOS GAFAM HACIA EL PUBLIC SERVICE INTERNET**

Los medios de servicio público (PSM) se basan en valores cívicos, sociales y democráticos. Su función en la era digital se revela como fun-

damental, si atendemos al papel que están adquiriendo los GAFAM. En ese contexto, los medios públicos deben ofrecer una alternativa a los servicios de los grupos tecnológicos, orientados por el interés económico, privado e individualista. Para ejercer esta responsabilidad, los PSM necesitan adquirir mayores competencias en Internet, liderando servicios de comunicación e innovación desde plataformas digitales propias. Además de crear contenidos, deben dar paso a estrategias amplias, que incluyan la creación de plataformas y tengan a Internet como ámbito principal de actuación. De esta forma, definirían su función como actores estratégicos dentro de Internet de servicio público (PSI).

Pero ese cambio no pueden hacerlo solos. Es necesario, entre otros factores, una gobernanza que considere los problemas globales de los GAFAM. Esta gobernanza requiere la creación de una agencia que estudie sus actuaciones (privacidad, segmentación, filter bubble, impuestos, algoritmos, abuso de poder, innovación, etc.). Además, el abordaje de Internet por parte de un servicio o servicios públicos requiere de propuestas de soluciones globales. Para Véliz, (2021, p.8) es necesaria una actuación que termine con la economía de los datos y no permita la compraventa de datos ni la comercialización de información personal, ni siquiera para publicidad. Collins (2010) ya proponía una web basada en la provisión de contenidos de servicio público cuya gestión estuviera a cargo de organizaciones civiles, universidades, bibliotecas, etc.

Esta es una nueva ruta de los medios públicos que obliga a pensar también en nuevas formas de financiación. Una propuesta interesante es la de financiación múltiple, en la que una parte de los ingresos procedan de las propias plataformas de contenidos y de los GAFAM. Sólo si estos últimos pagasen sus impuestos, se podrían obtener 32.000 millones de dólares de ingresos, 20.000 más de lo que pagan ahora (World's largest economies..., 2021). En Europa serían unos 8.000 millones de dólares más (Mission recovery how big tech's..., 2021). Otros estudios señalan que los GAFAM habrían dejado de

pagar unos 100.000 millones de dólares en la década de 2010 a 2019 (Silicon Six end the decade with..., 2021).

La construcción de un PSI implica incorporar los seis valores clásicos del servicio público: universalidad, independencia, excelencia, diversidad, rendición de cuentas e innovación (EBU, 2014). Estos valores son distintivos, ya que ni las televisiones privadas, ni especialmente los GAFAM, pueden fomentarlos. La universalidad debe ser entendida como el acceso de todas las personas de forma gratuita, esto es, sin contraprestación económica o derivable en pérdida de derechos. Los GAFAM buscan la universalidad, pero entendiéndola como alcance universal, ofreciendo servicios a cambio de una gestión poco clara de los datos.

Otro valor es el de la independencia, algo que los GAFAM no pueden garantizar. A pesar de que los fundadores de cada uno de los GAFAM tienen la mayoría de las acciones de sus compañías, esto no les permite actuar de manera autónoma. Es el caso de Facebook, por ejemplo, donde desde hace años existe un movimiento tendente a reducir el poder de Zuckerberg, cuyo voto es del 58% (Nix, 2021). Tienen presiones internas, derivadas, por ejemplo, de los fondos de inversión, que marcan (o influyen) en sus líneas estratégicas. Algunos de estos fondos, presentes en todos los grupos tecnológicos, son: Vanguard, Blackrock, FMR, Geode Capital Management, etc. (Chávez, Ruiz-Alba y Martín-Jiménez, 2019). La diversidad entendida como la no exclusión, el respeto a otras opiniones (como las sindicales) y el respeto hacia todas las minorías no entran tampoco en los objetivos de los GAFAM. Una prueba son los despidos de Amazon a trabajadores por intentar sindicarse.

Los GAFAM destinan grandes recursos a la innovación, que forma parte de su propio ADN. Esto lo hacen según sus necesidades. Precisamente una de las seis nuevas leyes que se van a discutir en USA hace referencia a la innovación (Newton, 2021). También algún componente de la excelencia podría ser asumido por alguno de los GAFAM, como la profesionalidad, por ejemplo. Aunque no la integridad, ni el *engagement* con los ciudadanos.

En este escenario, los PSM se encuentran ante una nueva etapa, que obliga a repensar su papel en su vinculación con Internet, la democracia y la esfera pública (Fuchs y Unterberger, 2021). Esto obliga a los medios públicos a reflexionar sobre diferentes cuestiones, como la gestión del *big data*, los algoritmos, la personalización y, en definitiva, los usos de la tecnología y los valores asociados a ellos. Esta reflexión debe ser más general y profunda que la que se realizó cuando se pasó de los PSB a los PSM (Donders, 2019), que dejó a merced de las plataformas privadas la definición de los valores vinculados con el avance tecnológico. Esto obliga a pensar alternativas públicas para buscadores, redes sociales y plataformas de cualquier tipo que se engloben dentro de los valores de servicio público. Por tanto, el PSM se convierte en un actor fundamental del PSI. Por ahora debe utilizar las capacidades de todos los soportes, y en especial Internet, creando plataformas que puedan ofertar alternativas a las privadas; el caso de BBC iPlayer es el mejor ejemplo.

Los retos que se presentan son grandes. Cabe reflexionar, por ejemplo, sobre la lógica y propósito que deben tener los sistemas de recomendación de contenidos. Algo que, aunque puede parecer inofensivo, requiere de acceso a una gran cantidad de información que solo se consigue forzando la vigilancia (Zuboff, 2021b). Frente a esto, valores como la transparencia son necesarios para ser aplicados al uso de algoritmos y gestión de datos. Así como establecer un respeto estricto de la privacidad, que evite vender o comprar datos a terceros. También se debe cuestionar la aceleración de los flujos de información, ya que continuamente llegan noticias, *newsletters*, tuits y todo tipo de contenido que nos exige leer cada vez más rápido y de forma más superficial. Del mismo modo, atendemos a una proliferación inabarcable de contenidos audiovisuales, que imponen nuevas formas de visionado en forma de atracones o *binge-watching*, que fuerzan esa misma aceleración, traducida en mecanismos de reproducción rápida (en los audios de Whatsapp, por ejemplo, o en el *streaming*, con el *speed watching*). Por todo ello, debemos pensar en un PSI que ponga límite a la velocidad y a la aceleración. Los medios públicos deben ser siempre *slow* por definición.

Ahora bien, los medios de servicio público deben resultar no solo atractivos para la ciudadanía, sino también competitivos en el ecosistema de plataformas. La competencia con las GAFAM es compleja, pues requiere entre otras cosas, trabajar con el big data, presente en el ADN de los grupos tecnológicos (Miguel de Bustos e Izquierdo Castillo, 2019); la cuestión es qué datos recolectar, cuántos y con qué objetivos.

Por tanto, resulta complejo pensar en un modelo de PSI. Académicos de la Universidad de Westminster elaboraron un manifiesto en favor de la creación de Servicio Público de Internet (Fuchs y Unterberger, 2021). Este ha sido firmado por múltiples académicos y representantes de medios de servicio público. El objetivo es actuar en las infraestructuras, los contenidos y las aplicaciones que conforman Internet (Fuchs, 2019), bajo presupuestos diametralmente opuestos a lo que hacen los GAFAM y las plataformas de entretenimiento, como Netflix, Disney+ o HBO. Es un manifiesto interesante porque inicia un debate doble: sobre los medios de servicio público, por un lado, y sobre Internet de servicio público, por otro.

Sobre los PSM, este manifiesto establece la necesidad de los medios de servicio público. Ahora bien, en la medida en que una buena parte de la comunicación y del entretenimiento se realiza a través de Internet, es necesario considerar no solo su consumo, sino que este contribuya a fomentar la participación, el diálogo y la democracia. En relación al PSI, el manifiesto lo entiende bajo las características de un escenario no basado en la búsqueda de beneficio, descentralizado tecnológicamente, con medios de servicio público en cooperación con otras iniciativas, con gratuidad de acceso y servicios, sostenible en el medio ambiente, con fomento la participación, etc. Establece, incluso, que una parte de las infraestructuras debería ser pública (Fuchs, 2021a: 29 y ss.).

Por tanto, en la base del PSI se encuentra la refundación de la propia esfera pública. Esta esfera se enuncia en singular, cuando realmente una esfera pública ideal constaría de múltiples espacios o esferas, que combinarían el *online* y *off line*. No obstante, debe señalarse

la dificultad que implica la promoción de una esfera pública online, entre otras cosas, por el efecto de la *desinhibición*, que establece que una persona dice cosas que *off line* no diría (Franks, 2021).

Los GAFAM no contribuyen a la esfera pública, por los múltiples problemas que generan como consecuencia de su modelo de negocio, que no tiene entre sus objetivos el interés público. Por ejemplo, el problema de la desinformación es una consecuencia directa de los algoritmos que utilizan para maximizar el *engagement* (Hindman et al, 2022). Además, no está entre sus objetivos, pues prima la economía de la atención individualizada, lo que requiere el uso de las emociones frente a la información. De hecho, estos grupos permiten la existencia de anti-esferas públicas (Davis, 2021), que se caracterizan por no adherirse a los principios de argumentación, reciprocidad, buena fe o inclusividad; atacar a los procesos de democratización e instituciones como los medios de comunicación o la Universidad; y centrarse en pocas temáticas, como el racismo o la negación del cambio climático. En estas esferas no se argumenta, se reafirma (Tremblay, s.f.)

#### 4. CONCLUSIONES

Los medios de servicio público (PSM) no deben enfrentarse individualmente con los GAFAM (y el estado de cosas que representan), sino que requiere una nueva visión, que debe considerar cuestiones como la coordinación de esfuerzos entre los diferentes PSM, y los demás organismos implicados en el PSI.

El papel de los PSM en el espacio del PSI plantea un paradigma mayor que la simple adecuación de los servicios públicos a Internet. No se trata de amplificar el espectro de acción, como se hizo en el traslado desde el sistema de *broadcasting* (PSB). Tampoco se trata de ofrecer una alternativa a los GAFAM (Berthier, 2021), elaborando y ofreciendo contenidos conjuntamente con otros posibles proveedores. Ni pedir a los GAFAM que hagan mejor las cosas (Zuckerman, 2020). La verdadera competencia a los GAFAM es una oposición

frontal a lo que significan, y a la defensa y promoción de un Internet libre, abierto, equitativo y compatible con la democracia. Aquí el papel de los PSM resulta determinante, en combinación con otras medidas vinculadas con la gobernanza en Internet (políticas anti-monopolio, de gestión de datos, contra la polarización y desinformación, etc.).

La historia de las tecnologías de la comunicación, desde la radio hasta nuestros días, incluyendo la evolución de los PSM, ha conllevado cambios en las relaciones entre los ciudadanos, el Estado y los productores de contenidos. Cabe preguntarnos cómo estamos articulando esas relaciones en la actualidad y decidir qué sociedad queremos construir con Internet.

## 5. REFERENCIAS

- Back-Coleman, J. B., Alfano, M., Barfuss, W., Bergstrom, C.T., Centeno, M.A., Couzin, I.D., Donges, J.F., Galesic, M., Gersick, A.S., Jacquet, J., Kao, A.B., Moran, R., Romanczuk, P., Ruvenstein, D.I., Tomback, K.J., Van Bavel, J.J. y Weber, E. (6 de Julio de 2021). Stewardship of global collective behavior. *PNAS*, 118(27) <https://doi.org/10.1073/pnas.2025764118>
- Berthier, A. (21 de junio de 2021). Une politique numérique de gauche est-elle possible? Propos recueillis par. *Agriparlaculture*. [www.agriparlaculture.be/une-politique-numerique-de-gauche-est-elle-possible/](http://www.agriparlaculture.be/une-politique-numerique-de-gauche-est-elle-possible/)
- CBInsights (2019). *The Google Acquisition Tracker*. <https://www.cbinsights.com/research-google-acquisitions>
- Chávez, R., Ruiz-Alba, N., y Martín-Jiménez, C. (2019). Comunicación y estructura invisible de poder: fondos de inversión en el accionariado de las empresas mediáticas. *El Profesional de la Información*, 28(6). <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.01>
- Collins, R. (29 de marzo de 2010). *Public service broadcasting: yesterday, today, and tomorrow, open democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/public-service-broadcasting-yesterday-today-and-tomorrow/>
- Davis, M. (2021). The online anti-public sphere. *European Journal of Cultural Studies*, 24(1), 143-159. <https://doi.org/10.1177/1367549420902799>
- Donders K. (2019). Public service media beyond the digital hype: distribution strategies in a platform era. *Media, Culture & Society*.41(7), 1011-1028.

- EBU [European Broadcasting Union] (2014). *Public service values, Editorial principles and guidelines*. [https://www.ebu.ch/publications/strategic/logo\\_only/guide/public-service-values-editorial-principles](https://www.ebu.ch/publications/strategic/logo_only/guide/public-service-values-editorial-principles)
- Facebook dice que eliminó 1.300 millones de cuentas falsas en octubre-diciembre (22 de marzo de 2021). *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/facebook-desinformacion-idESKBN2BE1CW>
- Forum on Information and Democracy (2020). *Report of the working group on infodemics* (12 de noviembre de 2020). <https://informationdemocracy.org/working-groups/concrete-solutions-against-the-infodemic/>
- Forum on Information and Democracy (2021). *Working group on the sustainability of journalism. A new deal for journalism*. [https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2021/06/ForumID\\_New-Deal-for-Journalism\\_16Jun21.pdf](https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2021/06/ForumID_New-Deal-for-Journalism_16Jun21.pdf)
- Franks, M. A. (2021). Beyond the Public Square: Imagining Digital Democracy. *The Yale Law Journal*, 131, 2021-2022. <https://bit.ly/3gGQEqS>.
- Fuchs, C y Unterberger, K. (Eds.) (2021). *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto*. <https://www.uwestminsterpress.co.uk/site/books/e/10.16997/book60/>
- Fuchs, C. (10 de diciembre de 2019). *We need a full public service internet: state-owned infrastructure is just the start*. *inform*. <https://bit.ly/3rHkG3V>.
- Fuchs, C. (2021a). The Digital Commons and the Digital Public Sphere: How to Advance Digital Democracy Today. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 16(1), 9-26. <https://doi.org/10.16997/wpcc.917>
- Fuchs, C. (2021b). The Public Service Media and Public Service Internet Utopias Survey Report en C. Fuchs y K. Unterberger (Eds.) *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto* (pp. 19–68). University of Westminster Press. DOI: <https://doi.org/10.16997/book60.c>.
- Fuchs, C. (25 de enero de 2022). Europe needs a public service internet. *IPS*. <https://www.ips-journal.eu/work-and-digitalisation/europe-needs-a-public-service-internet-5674/>
- Galán, R. (14 de mayo de 2021). Todos los escándalos de Facebook. *Esquire*, <https://www.esquire.com/es/actualidad/a30751353/facebook-escandalos/>
- González, J.C. (19 de febrero de 2014). Facebook compra WhatsApp por 19.000 millones de dólares. *Xataka*. <https://www.xataka.com/moviles/facebook-compra-whatsapp-por-16-000-millones-de-dolares>
- Google's Top Search Results? (28 de Julio de 2020). *The Markup* <https://themarkup.org/google-the-giant/2020/07/28/google-search-results-prioritize-google-products-over-competitors>

- Goulard, H. (25 de junio de 2021). Régulation des Gafa: le DSA et le DMA en 4 questions. *LesEchos*. <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/regulation-des-gafa-le-dsa-et-le-dma-en-4-questions-1326964>
- Graham-Harrison, E. y Hern, A. (19 de agosto de 2020). Facebook canaliza a los lectores hacia la desinformación de Covid. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2020/aug/19/facebook-funnelling-readers-towards-covid-misinformation-study>
- Hagey, K. y Horwitz, J. (15 de septiembre de 2021). Facebook Tried to Make Its Platform a Healthier Place. It Got Angrier Instead. *The Walt Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/facebook-algorithm-change-zuckerberg-11631654215>
- Hindman, et al. (10 de febrero de 2022). Facebook Has a Superuser-Supremacy Problem. *The Atlantic*. <https://bit.ly/3HIN4rP>.
- Konger, K. y Wakabayashi, D. (16 de agosto de 2018). Google Employees Protest Secret Work on Censored Search Engine for China. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/08/16/technology/google-employees-protest-search-censored-china.html>
- Konger, K. y Wakabayashi, D. (16 de agosto de 2018). Google Employees Protest Secret Work on Censored Search Engine for China. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/08/16/technology/google-employees-protest-search-censored-china.html>
- Legum, J. y Zekeria, T. (22 de junio de 2021). How Facebook's algorithm devalues local reporting. *Popular Information*. <https://popular.info/p/how-facebook-books-algorithm-devalues>
- Lyden, C. (17 de junio de 2021). New research shows Google serves almost half of all ad traffic on fake news sites. *Searchengineland*. <https://searchengineland.com/new-research-shows-google-serves-almost-half-of-all-ad-traffic-on-fake-news-sites-349702>
- Mattioli, D. (22 de diciembre de 2020). How Amazon Wins: By Steamrolling Rivals and Partners. *The Walt Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/amazon-competition-shopify-wayfair-allbirds-antitrust-11608235127>
- McKinnon, J. D. y Bykowicz, J. (24 de junio de 2021). Google, Facebook, Amazon Among Those Set to Fight House Big Tech Antitrust Package. *The Walt Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/house-judiciary-committee-passes-final-piece-of-big-tech-antitrust-package-11624562811>
- Mickle, T y Hagey, K. (14 de enero de 2022). Google Mised Publishers and Advertisers. Unredacted Lawsuit Alleges. *The Walt Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/google-mised-publishers-and-advertisers-unredacted-lawsuit-alleges-11642176036>

- Miguel de Bustos, J.C. e Izquierdo-Castillo, J. (2019). ¿Quién controlará la comunicación? El impacto de los GAFAM sobre las industrias mediáticas en el entorno de la economía digital. *Revista Latina de Comunicación Social*, 74, 803-821.
- Mission Recovery How Big Tech's Tax Bill could kickstart a fairer economy Report* (mayo 2021) [https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Mission%20Recovery\\_ActionAid%20Tax%20Report%202021.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Mission%20Recovery_ActionAid%20Tax%20Report%202021.pdf)
- Nadler, J. (2020). Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. Investigation of Competition in Digital markets. [https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf?utm\\_campaign=4493-519](https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519)
- Newton, C. (24 de junio de 2021). The Big Tech antitrust bills get their hearing Are they a scalpel, or a chainsaw? *Platformer*. <https://outline.com/6R4cnx>
- Nix, N. (26 de mayo de 2021). Facebook Board Rejects Proposals to Curb Zuckerberg's Power. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-26/facebook-board-rejects-proposals-to-reduce-zuckerberg-s-power>
- ¡Ojo! El navegador Chrome de tu móvil recopila casi cualquier movimiento que hagas (11 de noviembre de 2021). *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/tecnologia/aplicaciones/20211111/7851813/todos-datos-sobre-ti-recopila-navegador-chrome-movil-pmv.html>
- Parks, M. (10 de Julio de 2021). Outrage As a Business Model: How Ben Shapiro Is Using Facebook to Build an Empire. *npr*. <https://www.npr.org/2021/07/19/1013793067/outrage-as-a-business-model-how-ben-shapiro-is-using-facebook-to-build-an-empire?t=1644002589593>
- Pérez, E. (4 de octubre de 2021). Facebook atraviesa uno de sus momentos más delicados tras semanas de filtraciones: todo lo que ha salido a la luz hasta ahora. *Xataka*. <https://www.xataka.com/empresas-y-economia/facebook-atraviesa-uno-sus-momentos-delicados-semanas-filtraciones-todo-que-ha-salido-a-luz-ahora>
- Rikap, C., y Lundvall, B-Å (2021). *The Digital Innovation Race Conceptualizing the Emerging New World Order*. Palgrave MacMillan.
- Share of adults who have seen fake or made-up news about the coronavirus outbreak in the United States as of March 2020, by political affiliation. <https://www.statista.com/statistics/1105067/coronavirus-fake-news-by-politics-us/>
- Silicon Six end the decade with \$100 billion tax shortfall, fair tax mark* (31 de mayo de 2021). <https://fairtaxmark.net/silicon-six-end-the-decade-with-100-billion-tax-shortfall/>

- Strauss, I., O'Reilly, T., Mazzucato, M. y Ryan-Collins, J. (2021). Crouching tiger, hidden dragons: how 10-K disclosure rules help Big Tech conceal market power and expand platform dominance. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, IIPP Policy Report No. 2021/04*. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/2021-04>.
- Togoh, I. (8 de Julio de 2020). Google And Amazon Are Inadvertently *Forbes* Funding Covid Conspiracy Sites to The Tune Of \$25 Million. <https://www.forbes.com/sites/isabeltogoh/2020/07/08/google-and-amazon-are-inadvertently-funding-covid-conspiracy-sites-to-the-tune-of-25-million/?sh=2a8b901c7d96>
- Tremblay, G. (2021) Sur la piste des mutations communicationnelles à l'ère numérique. Une problématique des déplacements. Conference Plenièrè XIIème Congrès SFSIC. Gaëtan Tremblay, CRICIS, UQAM. <https://www.sfsic.org/wp-inside/uploads/2021/06/congres-sfsic-conference-plenièrè-gaëtan-tremblay.pdf>.
- Túñez-López, M., Campos-Freire, F. y Marta Rodríguez-Castro (2021). Introduction, the Values of Public Service Media in the Internet Society en M. Túñez López, F. Campos-Freire y M. Rodríguez-Castro (Eds.) *The Values of Public Service Media in Internet Society* (pp 3-20). Palgrave Macmillan.
- Véliz, C. (4 de junio de 2021). Why We Should End the Data Economy. *The Reboot*. <https://thereboot.com/why-we-should-end-the-data-economy/>
- World's largest economies losing up to \$32 billion in annual tax revenue from Silicon Valley's top five tech companies* (20 de mayo 2021). <https://actionaid.org/news/2021/worlds-largest-economies-losing-32-billion-annual-tax-revenue-silicon-valleys-top-five>
- Yates, J., Bellemare, A. y Rogers, J. (16 de septiembre de 2019). Facebook advertisers can write their own headlines for shared news stories. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/science/facebook-ads-headlines-1.5283197>
- Zuboff, S. (2021b). *La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.
- Zuboff, S. (29 de enero de 2021). The Coup We Are Not Talking About We can have democracy, or we can have a surveillance society, but we cannot have both. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/01/29/opinion/sunday/facebook-surveillance-society-technology.html>
- Zuckerman, E. (17 de enero de 2020). The Case for Digital Public Infrastructure Harnessing past successes in public broadcasting to build community-oriented digital tools. *1 Knight First Amendment Institute*. <https://knightcolumbia.org/content/the-case-for-digital-public-infrastructure>



# INTERNET DE SERVICIO PÚBLICO: DEMOCRACIA E IGUALDAD EN LA ERA DIGITAL

Luciana Musello

Todos los días, millones de personas alrededor del mundo participan en internet a través de plataformas comerciales provistas por un puñado de corporaciones digitales. La dominancia de empresas como Google y Meta/Facebook es tal, que hoy es difícil imaginar una experiencia en línea que no esté mediada por sus plataformas, o que se desenvuelva por fuera de la lógica capitalista que rige en el entorno digital. En efecto, el internet se ha transformado en un arreglo altamente comercial y centralizado, una situación que amenaza el potencial democrático de la comunicación pública y profundiza la desigualdad. Por un lado, los gigantes tecnológicos que gobiernan la web han consolidado un modelo de negocio basado en la vigilancia y mercantilización de datos sobre los usuarios. Este modelo ha impuesto una lógica comercial en internet que incentiva comportamientos favorables a la acumulación de capital, y debilita oportunidades para el debate crítico, la colaboración y la organización. Por otro lado, la centralización de la infraestructura del internet en torno a estas corporaciones las ha posicionado como nuevos *gatekeepers* de los flujos de datos a escala global (Ortiz Freuler, 2021, p.12). Esta tendencia hacia la privatización no sólo está reforzando desigualdades históricas entre el Norte y el Sur Global (Ortiz Freuler, 2020a), sino que ha establecido nuevas formas de dominación (Kwet 2018) que erosionan la soberanía de las sociedades del Sur.

En años recientes, a medida que las consecuencias de la concentración de poder ejercida por los gigantes digitales empiezan a palparse en todo el mundo, las propuestas para neutralizarlos han empezado a ganar terreno en la discusión pública. Por ahora,

los acercamientos más difundidos consisten en la implementación de estrategias antimonopolio o de leyes de protección de datos. El primer grupo de propuestas busca generar mecanismos para disminuir la escala de las corporaciones digitales e incentivar la competencia en el mercado. Mientras tanto, leyes como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea, buscan asegurar el consentimiento de los usuarios para la recopilación sus datos personales, así como permitir que las personas eliminen o gestionen su información. Sin embargo, aunque se trata de regulaciones importantes, estas estrategias no ofrecen soluciones para los problemas de fondo del internet contemporáneo. Como observan Hanna et. al (2020), las alternativas deberían estar orientadas a restablecer el control democrático del internet y de los datos que producimos en sus plataformas. Pero yo añadiría algo más: las alternativas deben ser elaboradas desde una perspectiva decolonial que reconozca la centralización y la privatización del internet en el Norte Global como un rasgo de nuevos procesos de colonización. En otras palabras, si queremos transformar el internet, debemos proponer alternativas que sean capaces de realinearlo con el interés público, pero también de convertirlo en un espacio de lucha en contra de la dominación.

Tomando estas premisas como punto de partida, este capítulo examina el potencial que la creación de un Internet de Servicio Público, basado en la misión de los medios de servicio público, podría tener en la búsqueda de una sociedad más democrática e igualitaria.

## 1. ALTERNATIVAS

Ideas para reformar la web han estado circulando en la esfera pública desde hace varios años. En los 2000, la rápida colonización del internet por parte de plataformas comerciales no tardó en ser cuestionada por comentaristas que vieron en estas transformaciones una amenaza para la promesa emancipatoria de la comunicación en red (Van Di-

jck, 2016). La progresiva privatización y comercialización del internet motivó la discusión sobre alternativas capaces de contrarrestar el cercamiento de la comunicación pública. Para el economista político Graham Murdock (2021), la expansión y resiliencia de proyectos no comerciales como Wikipedia, por ejemplo, señalaban un escenario favorable para que el sector público y la sociedad civil reafirmen su rol en la era digital. En *Building the Digital Commons* (2005), Murdock argumentó que la radiodifusión de servicio público, en su tradición europea, tenía una oportunidad para convertirse en el eje central de una nueva red de conectividad no comercial de alcance global, concebida como un “Procomún Digital” o *Digital Commons* (p. 227). El llamado a expandir la misión de la radiodifusión de servicio público en internet introdujo en la discusión el concepto más amplio de “medios de servicio público”, e inspiró ideas como la creación de redes sociales no comerciales, así como de motores de búsqueda públicos orientados a promover la ciudadanía digital (Andrejevic, 2013).

En los últimos años, nuevas alternativas al modelo comercial y centralizado del internet han sido rearticuladas desde la academia y la sociedad civil, y han empezado a ganar notoriedad en el Norte Global. Un grupo de estas propuestas invita a implementar modelos alternativos de propiedad que fomenten la participación de la ciudadanía en el diseño y gobernanza de plataformas digitales a través de la figura de cooperativas (Muldoon, 2021; Scholz, 2016). Otros proyectos han recomendado tanto la expropiación de grandes plataformas digitales, como la regulación a nivel nacional de aquellas que operan en áreas clave de provisión social con el objetivo de convertir sus productos en servicios públicos (Hanna et. al 2020). Por su parte, el académico y activista Ethan Zuckerman (2020) ha propuesto la construcción de una “infraestructura digital pública” que podría ser financiada a través de un impuesto a las empresas digitales involucradas en la vigilancia comercial de datos. Este proyecto busca crear redes sociales, motores de búsqueda y sistemas de monetización de pequeña escala con fines explícitamente cívicos y sociales.

### **1.1. Internet de Servicio Público**

En 2021, a estas propuestas se sumaron las ideas recogidas en el *Manifiesto por un Internet de Servicio Público y Medios de Servicio Público* (2021), una iniciativa impulsada por la red de investigación europea *InnoPSM: Innovation in Public Service Media Policies*. Retomando la propuesta de Murdock (2005) y otros académicos, el proyecto propone ampliar y transformar el modelo de los medios de servicio público para crear un Internet de Servicio Público. Según el manifiesto, “[un] Internet que proteja la democracia demanda que los Medios de Servicio Público se transformen en plataformas de Internet de Servicio Público que ayuden a promover oportunidades e igualdad en la sociedad” (The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto, 2021, p. 8, traducción propia). El énfasis en la misión de los medios de servicio público sujeta esta propuesta a principios básicos que deben ser protegidos y revitalizados:

- Los medios públicos son organizaciones de propiedad pública, independientes de los intereses del gobierno y de corporaciones privadas.
- Los medios públicos son financiados con fondos públicos. No tienen fines de lucro y no son comerciales.
- Los medios públicos promueven la democracia y la igualdad al proveer un foro para el debate público y la construcción de comunidad.
- Los medios públicos no ven a sus audiencias sólo como receptores de información, sino como colaboradores y participantes.
- Los medios públicos brindan acceso universal a contenidos innovadores, críticos y de alta calidad, dirigidos a diversidad de audiencias.

(D’Arma et. al., 2021)

En esta línea, el Internet de Servicio Público ha sido concebido como un ecosistema de plataformas digitales no comerciales de alcance

global y acceso universal, financiadas con fondos públicos y operadas por redes internacionales de medios de servicio público, en colaboración con organizaciones culturales, comunitarias, activistas y de la sociedad civil.

Como una alternativa a los problemas del internet contemporáneo, la propuesta podría ser desplegada en dos frentes. En primer lugar, el Internet de Servicio Público plantea un modelo de financiamiento y propiedad distinto. Mientras que el sistema actual ve a la comunicación pública en internet como un negocio, el Internet de Servicio Público rescata su potencial democrático al extender los fondos que financian a los medios públicos en el espacio digital: “El pago por licencia que sostiene a los medios públicos no es un mecanismo del pasado, sino uno para el futuro digital” (The PSM and PSI Manifesto, 2021, p. 14, traducción propia). En segundo lugar, el Internet de Servicio Público constituye un esfuerzo de descentralización de la infraestructura digital. Frente a la creciente privatización y concentración de los recursos digitales, la propuesta busca construir una infraestructura global de comunicaciones. En este sentido, el Internet de Servicio Público no solo es una alternativa para defender la comunicación pública, sino que podría ser aprovechado como una plataforma de cooperación internacional en resistencia al abuso de poder. Empecemos por desarrollar la necesidad de un modelo de financiamiento y propiedad distinto.

## 2. PROPIEDAD, DEMOCRACIA Y ESFERA PÚBLICA

El modelo económico que rige en el internet contemporáneo está basado en la recopilación y mercantilización de datos sobre los usuarios. Como explica Shoshana Zuboff (2020), el llamado “capitalismo de la vigilancia” de las plataformas digitales dominantes busca apropiarse de la experiencia humana para traducirla en datos de comportamiento que luego pueden ser vendidos como mercancía en variedad de mercados, de los cuales el más lucrativo es el de la publicidad dirigida. En 2020, por ejemplo, Google acumuló 146.9 mil millones de dólares en ingresos

por publicidad digital, lo que representa la mayor parte de sus ingresos (Johnson, 2021). A miras de optimizar este modelo, sugiere Zuboff (2020) hoy los capitalistas de la vigilancia no intentan solo conocer sino dirigir nuestro comportamiento y disponerlo para la monetización. Tal proceso de apropiación y explotación de nuestra vida social, que reestructura lo humano para ponerlo al servicio del capital, destruye el potencial democrático del internet. El Internet de Servicio Público, en cambio, prioriza las necesidades sociales y revitaliza la comunicación pública. Al tratarse de plataformas libres de imperativos comerciales, financiadas con fondos públicos, el Internet de Servicio Público no tiene necesidad de monitorear ni monetizar el comportamiento de sus usuarios. Por consiguiente, puede optimizar sus servicios para fines sociales y cívicos, en lugar de privilegiar la maximización de capital.

Esta sección examina las implicaciones que el modelo de acumulación del internet contemporáneo tiene para la esfera pública, y explica de qué forma la creación de un Internet de Servicio Público podría revitalizarla.

### ***2.1. Individualismo y economía de la atención***

El modelo de negocio del internet contemporáneo fomenta el individualismo y acelera la economía de la atención. Al tratar de dilucidar qué tipo de relaciones sociales se forman en estas plataformas, José Van Dijck (2016) ha argumentado que la mercantilización de nuestra vida social transforma la conexión humana en “conectividad”. “Esta socialidad técnicamente codificada”, escribe Van Dijck, “convierte las actividades de las personas en fenómenos formales, gestionables y manipulables, lo que permite a las plataformas dirigir la socialidad de las rutinas cotidianas de los usuarios” (2016, p. 18)”. Los entornos metrificados de las redes sociales son un buen ejemplo de esta codificación, donde indicadores como el número de seguidores han sido diseñados para incentivar la participación constante de los usuarios, y así maximizar el tiempo de uso y la producción de datos (Hearn, 2017). Sin embargo, el efecto colateral de esta inscripción técnica de

la socialidad es el establecimiento de un ambiente donde la competencia por atención y la búsqueda permanente de visibilidad definen el comportamiento de los usuarios. Según Christian Fuchs (2014, p. 192), tales dinámicas ilustran cómo las estructuras capitalistas de acumulación influyen también en la cultura, fomentando una lógica individualista que desplaza oportunidades para la solidaridad y la organización política. De esta forma, concluye Fuchs, la economía de la atención y las arquitecturas de visibilidad estratificada de las redes sociales limitan su potencial democrático.

Al desechar los imperativos económicos que mueven a las plataformas digitales hoy, el Internet de Servicio Público podría orientar sus esfuerzos a generar espacios con fines explícitamente cívicos o sociales, donde la visibilidad y el poder de comunicación estén distribuidos de formas más equitativas. Una alternativa, por ejemplo, sería la creación de redes sociales de servicio público que ofrezcan herramientas para la toma de decisiones en grupo y que faciliten la auto-gobernanza de las comunidades digitales que se formen ahí. Siguiendo a Schneider (2022), este esfuerzo implicaría el diseño de interfaces que deliberadamente eviten la formación de jerarquías, una organización que por ahora sólo ha ayudado a que los dueños de las plataformas retengan el control sobre sus usuarios. Así mismo, como sugiere Zuckerman (2020), una red social de servicio público debería ser pequeña en escala, a miras de promover una gobernanza verdaderamente participativa al interior de sus comunidades. Otra alternativa orientada a lo común sería la creación de una plataforma digital que reúna materiales de acceso abierto producidos por radiodifusoras, museos, bibliotecas y archivos. Este repositorio, sugiere Fuchs (2015, p. 363), podría ser reusado libremente con fines no comerciales, fortaleciendo el procomún digital y evitando que la cultura participativa se deforme en prácticas de monetización de la atención. El Internet de Servicio Público, en otras palabras, busca promover otras formas de socialidad, basadas en la participación, la cooperación y la organización.

## **2.2. Fragmentación de públicos y desinformación**

En segundo lugar, los intereses económicos de las plataformas digitales establecen un escenario de la comunicación pública fragmentado, donde la desinformación y el conflicto proliferan. El modelo de publicidad dirigida de los gigantes digitales depende de sistemas de monitoreo y personalización algorítmica para entregar anuncios a categorías específicas de consumidores. Sin embargo, como explica Tanya Kant (2020), el uso de la personalización algorítmica no solo se limita a la distribución de “anuncios recomendados”, sino que se extiende a toda nuestra experiencia en línea con el objetivo de incrementar el tiempo de uso de estas plataformas. La opacidad de los algoritmos detrás de este proceso ha generado dudas sobre las implicaciones que una “web personalizada” podría tener para la constitución de una esfera pública en internet.

Silvio Waisbord, por ejemplo, explica que el internet ha acelerado una tendencia histórica hacia la “nichificación” de audiencias al facilitar la producción y distribución de contenidos que hoy pueden ser ajustados algorítmicamente no solo a tipos específicos de consumidores, sino a identidades políticas (2020, p. 257). Por su parte, Eli Pariser (2011), ha argumentado que la personalización algorítmica propicia la formación de “burbujas filtro”: dietas de contenido ideológicas que reafirman nuestra visión preexistente del mundo. La personalización algorítmica, entonces, fragmenta la “plaza pública” y reduce la posibilidad de encontrar una base común de experiencias sobre la cual construir nuestra vida en sociedad (Ávila et. al, 2018). De este modo, sostiene Waisbord (2020, p. 258), la combinación de cambios tecnológicos, la desregulación de los medios y el establecimiento de lógicas publicitarias en internet, han consolidado un escenario de comunicación pública mucho más fragmentado y mediatizado que dificulta el diálogo y el ejercicio de la democracia.

A este escenario mediático se suma la demostrada reticencia de las plataformas dominantes para combatir la circulación de desinformación o de las llamadas “noticias falsas” en sus servicios. En

2021, Frances Haugen, ex empleada de Facebook declaró que la empresa había escogido priorizar su crecimiento económico en lugar de establecer políticas y mecanismos para combatir la difusión de contenidos divisivos en sus plataformas (Paul y Milmo, 2021). Según la informante, Facebook habría aplicado estrategias algorítmicas orientadas a maximizar la interacción y tiempo de uso del sitio, aunque eso implicara dar rienda suelta a la desinformación. Considerando que hoy Meta y Google filtran la mayor parte del tráfico hacia sitios externos (Parse.ly, 2018), la incompatibilidad de estas plataformas para servir el bien común adquiere una escala peligrosa. El panorama se dificulta al incluir la crisis financiera del periodismo, que como explica Melissa Zimdars (2020), hoy se encuentra amenazado por el duopolio de Meta y Google sobre el mercado de la publicidad digital. Lejos de ser un aliado en la lucha contra la desinformación, sugiere Zimdars, el periodismo se enfrenta a presiones económicas que fomentan la reportería sensacionalista y la producción de publlirreportajes, prácticas que erosionan su credibilidad.

El Internet de Servicio Público está comprometido con la revitalización de la esfera pública en internet. Para hacerle frente a la “web personalizada”, el Internet de Servicio Público busca implementar algoritmos de servicio público programados para organizar sus plataformas y el contenido con fines comunes. Siguiendo las recomendaciones de Ávila et. al. (2018) en este tema, las plataformas del Internet de Servicio Público deberían hacer transparentes sus prácticas y mecanismos de curaduría algorítmica, y colaborar con los usuarios para su mejora continua. Tales procesos de socialización y alfabetización son claves para la protección de la esfera pública. Por otro lado, para hacerle frente a las dinámicas de polarización del internet contemporáneo, los algoritmos de servicio público deberían tratar de reflejar la diversidad del público, favorecer el descubrimiento de nuevos contenidos, y visibilizar temas de interés común. Pero esto no es suficiente. Como señala Waisbord, “la polarización suele ser efecto de la exposición a medios que deliberadamente apuntan a ese objetivo” (2020, p. 267). En este sentido,

la implementación de algoritmos que fortalezcan el diálogo y los procesos de deliberación política de las personas debe estar acompañada de una oferta de contenidos periodísticos independientes y críticos que persigan una agenda de interés público. De ahí el énfasis que la propuesta de un Internet de Servicio Público pone en el rol de los medios públicos como productores, moderadores y canalizadores de contenido en la era digital. En este proyecto, los medios públicos son tanto una fuente de información y análisis confiable, como mediadores transparentes del contenido generado por los usuarios en sus plataformas (The PSM and PSI Manifesto, 2021). En otras palabras, el Internet de Servicio Público ve a la combinación de medios y algoritmos públicos como una herramienta de empoderamiento cívico imprescindible para restaurar la esfera pública en internet.

### ***2.3. Explotación de datos y sesgos algorítmicos***

Finalmente, la acumulación de datos personales en manos de los gigantes digitales genera preocupaciones sobre su posible instrumentalización y explotación con fines políticos o de control social. Para Juan Ortiz Freuler (2021), por ejemplo, la escala de una operación de propaganda algorítmica como la de Cambridge Analytica en 2018, ilustra cómo la centralización y control corporativo sobre los datos de los usuarios se presta estructuralmente para el abuso de poder, y por lo tanto constituye una amenaza para la democracia. Por otro lado, algunos académicos han cuestionado los posibles sesgos inscritos en los sistemas algorítmicos privados a los que hoy delegamos la toma de decisiones en nuestras actividades cotidianas (Noble, 2018). Al elaborar sobre las conexiones entre la analítica de datos y desigualdad social, por ejemplo, Oscar Gandy (2012) explica que, en contextos de segmentación de identidad desregulados, donde la categorización algorítmica de individuos responde a intereses políticos o económicos, grupos históricamente desfavorecidos corren el riesgo de ser discrimina-

dos. Mark Andrejevic (2014) se ha referido a esta situación como “brecha de datos” o *big data divide*, un escenario de asimetría de poder entre las instituciones capaces de recopilar, analizar y utilizar datos, y las personas comunes que ven sus vidas afectadas por las decisiones resultantes.

El Internet de Servicio Público, en cambio, busca replantear la forma en la que gobernamos, procesamos y utilizamos datos. “La privacidad de datos es un aspecto clave del Internet de Servicio Público” (The PSM and PSI Manifesto, 2021, p.13, traducción propia). Esto implica que los usuarios podrán gestionar sus datos, pero también que la recopilación de datos se minimizará y descentralizará. Para Hanna et. al. (2020), la minimización de recolección de datos es fundamental, pues responde a la consideración de que los datos inevitablemente generan mecanismos de opresión que el Internet de Servicio Público debería resistir de forma activa. Esta propuesta, entonces, cuestiona la validez de la recolección continua de datos en primer lugar, algo que como explican Couldry y Mejías (2019a), no ha sido tomado en cuenta en las leyes de protección de datos contemporáneas. En cuanto a la descentralización, Hanna et. al. (2020) recomiendan que los datos que sí sean recolectados deberían ser considerados un recurso público, y por lo tanto su uso debería estar sujeto a regulaciones estrictas que protejan la privacidad y aseguren su empleo en beneficio del público. De forma crucial, sugieren, las decisiones sobre la gobernanza de datos deberían ser tomadas de forma colectiva a través de un nuevo organismo multilateral, autónomo y deliberativo, que reúna representantes de todas las partes interesadas. Este organismo, en especial, debería contar con la participación de personas en el Sur Global, una región que hoy se enfrenta a prácticas depredadoras de extracción de datos, apropiados por corporaciones occidentales. Sin este contrapeso y acercamiento internacional, el internet continuará siendo un instrumento de dominación. Estas son las dinámicas globales que el Internet de Servicio Público también debe atender y que se abordan en la siguiente sección.

### 3. DESCENTRALIZACIÓN, IGUALDAD Y JUSTICIA SOCIAL

En los últimos años, la arquitectura del internet se ha transformado en un arreglo cada vez más centralizado, con monopolios digitales que controlan los flujos de datos en todas sus capas. Esta tendencia hacia la centralización tiene implicaciones geopolíticas importantes, observables en la creciente privatización y concentración de la infraestructura digital en manos de corporaciones estadounidenses. Así, sugieren algunos críticos, la centralización del internet no solo ha endurecido relaciones asimétricas de poder entre el Norte y el Sur Global (Ortiz Freuler, 2020a), sino que ha propiciado el surgimiento de nuevas dinámicas de dominación, en lo que Kwet (2018) ha llamado “colonialismo digital”. Para Renata Ávila, abogada y activista por derechos digitales, el objetivo de los gigantes digitales es evidente: “Hay una carrera por conectar el próximo billón de personas a su ‘jardín amurallado’, una versión del internet que ya no es abierta ni está orientada al interés público” (2020, p. 47, traducción propia).

Desafiar el poder de los gigantes digitales requiere formar una coalición global. El Internet de Servicio Público podría proveer una plataforma para este fin al articular redes internacionales de medios públicos en cooperación con otras organizaciones públicas y de la sociedad civil. Sin embargo, la construcción de una infraestructura global de comunicaciones verdaderamente descentralizada, democrática y justa sólo puede ser alcanzada si la resistencia ante el colonialismo digital está en el centro del esfuerzo. Esto, por supuesto, demandará la participación e imaginación de las naciones del Sur. Esta sección explora cómo la tendencia hacia la centralización del internet afecta de forma desproporcionada a las naciones del Sur Global, y explica de qué forma la creación de un Internet de Servicio Público podría ser aprovechada para hacerle frente a estas dinámicas.

### 3.1. Centralización

El investigador Juan Ortiz Freuler define la centralización como “el proceso a través del cual intermediarios modifican la forma del internet, aumentando su poder de *gatekeeping* sobre la información que circula en él” (2021, p. 12, traducción propia). A nivel del contenido, por ejemplo, Google y Meta concentran alrededor del 75% del tráfico de la web (Staltz, 2017). Como examinamos antes, esto significa que los monopolios digitales tienen una enorme capacidad para filtrar e incluso moldear el debate público y el acceso a la información, incidiendo de forma directa en nuestra vida social y política. Sin embargo, lo que debemos entender es que la centralización de la web en la capa de contenido está estrechamente vinculada al poder monopólico que los gigantes digitales estadounidenses ejercen en otro nivel, mucho más difícil de desarticular. Según Ortiz Freuler (2020a), hoy nos enfrentamos a la creciente centralización de la infraestructura física del internet, esto es, de los cables submarinos de fibra óptica y los servidores que hacen posible la comunicación global.

En los últimos diez años, Google, Amazon, Meta y Microsoft han transformado la industria de cables submarinos, siendo responsables de casi el 70% de su expansión (Kidney, 2018). A medida que la escala de su negocio crece, los gigantes digitales han preferido moverse a esta capa e invertir en la instalación de cables privados para conectar los servidores que están construyendo alrededor del mundo, sobre todo en el Norte Global (Sverdlik, 2021). Este proceso, sugieren algunos especialistas, está cambiando cómo se financian, dónde terminan e incluso cómo se diseñan los cables submarinos (Sverdlik, 2021). Así mismo, ofrece algunas pistas sobre las rutas que toman los datos hoy. De acuerdo a un mapeo de TeleGeography (2018), gran parte del tráfico de internet de países latinoamericanos y africanos se dirige a servidores localizados en Estados Unidos y Europa. En el caso específico de Latinoamérica, el 73% del tráfico a los sitios más visitados desemboca en servidores basados en Estados Unidos, mientras que cuatro de las cinco rutas de fibra óptica de la región están conectadas a Miami (Telegeography, 2018). Siguiendo

el análisis de Ortiz Freuler (2020a), esta arquitectura es problemática porque refuerza la centralidad de ciertas corporaciones y estados en el mapa de las comunicaciones globales, fomentando relaciones de poder asimétricas entre el Norte y el Sur Global. Así, en su forma actual, el internet reproduce desigualdades históricas y propicia nuevas formas de dominación que se ejercen a través del control de las tecnologías digitales.

### **3.2. *Colonialismo digital***

Las corporaciones de medios occidentales siempre han jugado un rol crucial en el mantenimiento del orden político-económico existente. En 1991, Schiller ya describía cómo las transformaciones en las tecnologías de telecomunicación habían permitido que el poder de Estados Unidos rebasa sus límites nacionales y se convierta en una fuerza imperialista ejercida por corporaciones de medios transnacionales (Schiller, 1991). Hoy vemos la profundización de este poder imperial, que ha encontrado en los gigantes digitales un instrumento para extender su dominación. Michael Kwet (2018) ha acuñado el término “colonialismo digital” para referirse al control que Estados Unidos mantiene sobre la arquitectura del ecosistema digital. A través de su poder monopólico en la provisión de servicios esenciales, las corporaciones digitales estadounidenses generan dependencias tecnológicas en el Sur Global que aseguran la extracción de recursos, sobre todo en la forma de datos (Kwet, 2018). Este orden colonial es posible ya que como explica Ávila, “en la mayoría de los países, ni el gobierno ni los inversionistas privados pueden competir con la velocidad y recursos de estas grandes corporaciones para proveer conectividad en áreas subatendidas” (2018, p. 18).

El caso de las plataformas de Meta es ilustrativo en este aspecto. Según estadísticas recientes, el 65% de los usuarios de Facebook está ubicado en Latinoamérica, Asia y África (Internet World Stats, 2020). WhatsApp, en particular, se ha convertido en una “infraestructura vital” en el Sur Global, donde la plataforma es utilizada como una

herramienta de comunicación interpersonal, trabajo, comercio e incluso educación (Gómez Cruz, 2022). De hecho, en países como Colombia, Kenia, Nigeria, Argentina, Sudáfrica, Malasia y Brasil, la aplicación está instalada en más del 90% de los dispositivos móviles (Rollason, 2020), lo que ilustra su centralidad cultural. Desde esta posición privilegiada, Meta puede apropiarse con facilidad de los datos de los usuarios de estas geografías, en un flujo extractivo que endurece patrones coloniales basados en la explotación y el despojo.

Esto es lo que Couldry y Mejías (2019b) han llamado “colonialismo de datos”, un orden emergente que reconfigura la vida humana para ser apropiada y explotada en forma de datos. El conocimiento extraído luego se almacena en servidores del Norte donde es utilizado para mejorar sus sistemas. Mientras tanto, en el Sur, lo que emerge es una situación de “pobreza de datos” (Milan y Treré, 2020) que impide producir estadísticas, visibilizar problemas y tomar decisiones de política pública en las que la analítica de datos podría contribuir. Así es como el colonialismo digital, sostenido en la infraestructura física del internet, erosiona la soberanía de las naciones del Sur (Ávila, 2018), y las relega al rol de consumidores de tecnología (Ortiz Freuler 2020a). Simultáneamente, este proceso afianza la ideología de los gigantes digitales (Kwet 2018). Hoy, por ejemplo, el modelo de extracción de datos personales a cambio de plataformas de uso gratuito parece inevitable. Esta hegemonía tecnológica normaliza y legitima la implementación de sistemas de explotación a escala global, la mercantilización de nuestra vida social y la privatización de la comunicación pública.

### **3.3. *Descentralización***

Pero otra forma de imaginar la infraestructura digital es posible. El Internet de Servicio Público, por ejemplo, podría convertirse en un esfuerzo exitoso de descentralización del internet si es que empieza a reconocerse también como una estrategia de resistencia al colonialismo digital. Para lograr este cometido, el Internet de Servicio Público

necesitará coordinar un proyecto de cooperación internacional que nos acerque a la constitución de una red de comunicaciones federada. En la capa de contenido, las plataformas del Internet de Servicio Público podrían ser operadas por redes internacionales de medios públicos que colaboran con otras organizaciones, como universidades, museos, bibliotecas, medios comunitarios y de la sociedad civil, cooperativas de plataformas, y más. En términos de descentralización, este modelo de gobernanza permitiría enlazar a muchas comunidades al tiempo que retienen su autonomía (Zuckerman, 2020), y también aseguraría que el Internet de Servicio Público se convierta en una herramienta para combatir la monocultura que los gigantes digitales estadounidenses promueven. Como explica Peter Bloom, fundador de la organización de infraestructuras comunitarias Rhi-zomatica, la alternativa al internet contemporáneo no puede ser la creación de “otra” plataforma como Facebook con millones de usuarios, sino una serie de plataformas, comunidades y proyectos mucho más pequeños que reflejen la diferencia y variedad que existe en el mundo (Stanford CCSRE, 2021).

En la capa de infraestructura, sin embargo, el reto de descentralización es más complejo. Como explica Kwet (2018), la arquitectura cliente-servidor actual, en la que millones de usuarios en el Sur solicitamos información a un puñado de corporaciones en el Norte, fomenta la concentración de poder y facilita el despojo colonial. Por eso, para Ávila (2020), la inversión pública en infraestructura digital es un paso fundamental para que las naciones del Sur reafirmen su soberanía. La generación de incentivos para construir centros de datos regionales y empoderar a proveedores locales de servicios, sostiene ella, debería ser una prioridad. En este sentido, si el Internet de Servicio Público busca hacerle frente al colonialismo digital, deberá promover la implementación de tecnologías digitales alternativas y la construcción de infraestructuras de conectividad públicas. Esto, por supuesto, demandará un proyecto de coordinación y colaboración internacional sin precedentes, para el que ya se han empezado a sentar algunas bases. Juan Ortiz Freuler, Ulises Mejías y sus colegas, por ejemplo, han formado el Movimiento de Tecnologías No-Alinea-

das (Ortiz Freuler, 2020b; Mejías, 2020). Esta alianza global reúne a organizaciones de la sociedad civil y actores del sector público y privado, para promover la implementación intencionada de modelos y tecnologías digitales alternativas, que favorezcan la autodeterminación de comunidades alrededor del mundo. Ciertamente, estas ideas aún deben ser difundidas y habilitadas, pero nos invitan a imaginar cómo podría verse la formación de una coalición global en contra del colonialismo digital y el rol que un Internet de Servicio Público podría tener en este esfuerzo.

#### 4. HACIA LA EMANCIPACIÓN DIGITAL

En un sentido normativo, hablar de servicio público es hablar de democracia e igualdad. En su forma más elemental, el valor de la propuesta de un Internet de Servicio Público es que nos invita a reconsiderar estos valores, y a imaginar cómo pueden ser protegidos y expandidos en la era digital. A miras de restaurar la democracia y la esfera pública, la propuesta plantea la necesidad de salvaguardar la existencia de los medios de servicio público. Ampliar y renovar su rol en internet, parece ser nuestra mejor herramienta para liberar a la comunicación pública del control capitalista, e incentivar formas de socialidad orientadas a la colaboración, la deliberación y la participación. En términos de igualdad y justicia social, este capítulo buscó introducir una mirada global y recoger los intereses e ideas de las personas que usamos el internet en los márgenes del mundo. El trabajo de académicos y activistas del Sur Global presentado en este capítulo establece algunos puntos de partida sobre cómo debería verse una alternativa al internet contemporáneo que promueva la igualdad en todas sus formas. Las críticas desde la economía política que señalan la tendencia hacia la centralización y la privatización de los recursos digitales no son suficientes para transformar el internet. Siguiendo a Paola Ricaurte, lo que necesitamos es una perspectiva decolonial que desenmascare cómo esa distribución asimétrica de poder se materializa en colonialismo digital y otras formas de vio-

lencia (2020, p. 352). Solo así podremos definir nuestras estrategias para resistir.

El Internet de Servicio Público puede rescatar el potencial democrático del internet, pero hay dinámicas globales que debe tomar en cuenta si busca estar a la altura de su cometido: en el internet hoy también se libra una batalla por la emancipación.

## AGRADECIMIENTO

Al Profesor Christian Fuchs, por su confianza e invitación a participar en el proyecto del Manifiesto por un Internet de Servicio Público y Medios de Servicio Público.

## 5. REFERENCIAS

- Andrejevic, M. (2013). Public Service Media Utilities: Rethinking Search Engines and Social Networking as Public Goods. *Media International Australia*. 146 (1), 123–132. <https://doi.org/10.1177/1329878X1314600116>
- Andrejevic, M. (2014). The Big Data Divide. *International Journal of Communication* 8 (2014), 1673–1689. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/2161/1163>.
- Ávila, R. (2018). ¿SOBERANÍA DIGITAL O COLONIALISMO DIGITAL? *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, 5 (27), 15-28. <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2018/07/sur-27-espanhol-renata-avila-pinto.pdf>
- Ávila, R. (2020) Against Digital Colonialism. En J. Muldoon y W. Stronge (eds.), *Platforming Equality: Policy Challenges for the Digital Economy* (pp. 47-57). Autonomy. <https://autonomy.work/portfolio/platformingequality/>
- Ávila, R., Ortiz Freuler, J. y Fagan, C. (2018). LA MANO INVISIBLE: el News Feed de Facebook y nuestra dieta informativa. *World Wide Web Foundation*. [http://webfoundation.org/docs/2018/04/WF\\_ICC\\_Spanish\\_Screen\\_AW.pdf](http://webfoundation.org/docs/2018/04/WF_ICC_Spanish_Screen_AW.pdf)
- Couldry, N. & Mejias, U. A. (2019a). Making data colonialism liveable: how might data's social order be regulated? *Internet Policy Review*, 8(2). <https://doi.org/10.14763/2019.2.1411>
- Couldry, N., & Mejias, U. A. (2019b). Data Colonialism: Rethinking Big Data's Relation to the Contemporary Subject. *Television & New Media*, 20(4), 336–349. <https://doi.org/10.1177/1527476418796632>

- Cramer-Flood, E. (5 de mayo de 2021). Duopoly still rules the global digital ad market, but Alibaba and Amazon are on the prowl. *eMarketer*. <https://www.emarketer.com/content/duopoly-still-rules-global-digital-ad-market-alibaba-amazon-on-prowl>
- D'Arma, A., Fuchs, C., Horowitz, M., y Unterberger, K. (2021). The Future of Public Service Media and the Internet. En C. Fuchs y K. Unterberger (eds.) *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto*. University of Westminster Press. <https://doi.org/10.16997/book60.e>.
- Fuchs, C. (2014) *Social Media: A Critical Introduction*. SAGE.
- Fuchs, C. (2015). *Culture and Economy in the Age of Social Media*. Routledge.
- Gandy, O. (2012). Matrix Multiplication and the Digital Divide. En L. Nakamura and P. Chow-White (eds.), *Race After the Internet*. Routledge.
- Gómez Cruz, E. (2022) *Tecnologías vitales. Pensar las culturas digitales desde Latinoamérica*. Puerta Abierta/Universidad Panamericana.
- Hanna, T., Lawrence, M., y Peters, N. (2020) A Common Platform: Reimagining Data and Platforms. *Common Wealth*. <https://www.common-wealth.co.uk/reports/common-platform-tech-utility-antitrust#chapter-1>
- Hearn, A. (2017). Verified: Self-presentation, identity management, and selfhood in the age of big data, *Popular Communication*, 15(2), 62-77, 10.1080/15405702.2016.1269909.
- Internet World Stats (2020). Facebook users in the world. *Internet World Stats*. <https://internetworldstats.com/facebook.htm>
- Johnson, J. (5 de febrero de 2021). Google's ad revenue from 2001 to 2020. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/266249/advertising-revenue-of-google/>
- Kant, T. (2020) Making it personal: algorithmic personalization, identity, and everyday life. Oxford University Press.
- Kidney, P. (2018). The submarine cable industry: new investment opportunities and key trends. <https://www.analysismason.com/about-us/news/newsletter/submarine-cable-industry-jan2018/>
- Kwet, M. (2018). Digital Colonialism: US Empire and the New Imperialism in the Global South. *Race & Class*, 60 (4). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3232297>
- Mejías, U. (8 septiembre 2020). To fight data colonialism, we need a Non-Aligned Tech Movement. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/9/8/to-fight-data-colonialism-we-need-a-non-aligned-tech-movement/>
- Milan, S., & Treré, E. (2020). The Rise of the Data Poor: The COVID-19 Pandemic Seen from the Margins. *Social Media + Society*. <https://doi.org/10.1177/2056305120948233>

- Muldoon, J. (2021). Regulating Big Tech is not enough. We need platform socialism. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/technology-and-democracy/regulating-big-tech-is-not-enough-we-need-platform-socialism/>
- Murdock, G. (2005) 'Building the Digital Commons: Public Broadcasting in the Age of the Internet', en G.F. Lowe y P. Jauert (eds), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting* (pp. 213–31), Nordicom.
- Murdock, G. (2021). Public Service Media for Critical Times: Connectivity, Climate, and Corona. En C. Fuchs y K. Unterberger (eds.) *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto* (Pp. 69–111). University of Westminster Press. <https://doi.org/10.16997/book60.d>.
- Noble, S.U. (2018) *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*. New York University Press.
- Ortiz Freuler, J. (2020a) Anclando la nube: los juegos de poder y dinero que dan forma a internet. *Medium*. <https://juanof.medium.com/anclando-la-nube-5d1f0c12bcf6>
- Ortiz Freuler, J. (4 agosto 2020b). Impuestos a corporaciones digitales y la fragmentación de la web: ¿hacia un Movimiento de Países No Alineados? *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/impuestos-a-corporaciones-digitales-y-la-fragmentacion-de-la-web-hacia-un-movimiento-de-paises-no-alineados/>.
- Ortiz Freuler, J. (2021). The Neutrality Pyramid: A policy framework to distribute power over the net. *Web Centralization Monitor*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3802263>.
- Paul, K. y Milmo, D. (4 de octubre de 2021). Facebook putting profit before public good, says whistleblower Frances Haugen, *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2021/oct/03/former-facebook-employee-frances-haugen-identifies-herself-as-whistleblower>.
- Parse.ly. (2018). The Authority Report. *Parse.ly*. <https://learn.parse.ly.com/rs/314-EBB-255/images/authority-report-15.pdf>.
- Pariser, E. (2011) *The Filter Bubble*. The Penguin Press.
- Ricaurte, P. (2020) Data Epistemologies, The Coloniality of Power, and Resistance. *Television and New Media*, 20 (4), 350-365. <https://doi.org/10.1177/1527476419831640>
- Rollason, H. (8 de julio de 2020). What countries are the biggest WhatsApp users? *Conversocial*. <https://www.conversocial.com/blog/what-countries-are-the-biggest-whatsapp-users>
- TeleGeography (2018). Global Internet Map 2018. *TeleGeography*. <https://global-internet-map-2018.telegeography.com/>

- The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto. (2021). En, C. Fuchs y K. Unterberger (eds.) *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto* (pp. 7–17). University of Westminster Press. <https://doi.org/10.16997/book60.b>.
- Schiller, H. (1991) Not yet the post-imperialist era, *Critical Studies in Mass Communication*, 8(1), 13-28, <http://dx.doi.org/10.1080/15295039109366777>
- Schneider, N. (2022). Governable Stacks against Digital Colonialism, *tripleC*, 20 (1), 19-36. <https://www.triple-c.at/index.php/tripleC/article/view/1281/1457>
- Scholz, T. (2016). Platform cooperativism - Challenging the Corporate Sharing Economy. *Rosa Luxemburg Stiftung*. [https://rosalux.nyc/wp-content/uploads/2020/11/RLS-NYC\\_platformcoop.pdf](https://rosalux.nyc/wp-content/uploads/2020/11/RLS-NYC_platformcoop.pdf)
- Staltz, A. (30 de octubre de 2017). The Web Began Dying in 2014, Here's How. *Staltz*. <https://staltz.com/the-web-began-dying-in-2014-heres-how.html>
- Stanford CCSRE (22 de junio de 2021). Digital Emancipation in Latin America, 21 Tech & Racial Equity Conference, Day 1 Session 3 [Video] *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=l801Lgb3PZo&t=1549s>
- Sverdlik, Y. (17 de febrero 2021) How Hyperscale Cloud Platforms are Reshaping the Submarine Cable Industry. *Data Center Knowledge*. <https://www.datacenterknowledge.com/networks/how-hyperscale-cloud-platforms-are-reshaping-submarine-cable-industry>
- Van Dijck, J. (2016). *La cultura de la conectividad: una historia crítica de las redes sociales*. Siglo XXI Editores.
- Waisbord, S. (2020) ¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva. *Revista SAAP*, Vol. 14, No 2, 249-279. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7791273>
- Zimdars, M. (2020) Introduction. En M. Zimdars y K. McLeod, *Fake News. Understanding Media and Misinformation in the Digital Age*. The MIT Press.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Ediciones Paidós.
- Zuckerman, E. (17 de noviembre de 2020). What is Digital Public Infrastructure? *Centre for Journalism and Liberty*. <https://www.journalismliberty.org/publications/what-is-digital-public-infrastructure>.



# SISTEMAS DE PERSONALIZACIÓN ÉTICA E INTEGRIDAD ATENCIONAL: ¿NUEVAS PRIORIDADES DE LOS MEDIOS DE SERVICIO PÚBLICO?

Urbano Reviglio

## 1. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha discutido sobre el papel de las radiotelevisiónes públicas (PSB) y su contraparte digital, los medios de servicio público (PSM) (Bardoel y Lowe, 2007; Gulyás y Hammer, 2014; Helberger, 2015; Van Dijk y Poell, 2015; Horowitz y Nieminen, 2017; Donders, 2019; Savage *et al.*, 2020; Hildèn, 2021). Sin embargo, aparte de relativamente pocos ejemplos, las PSB y su versión digital, los PSM, nunca han estado en el centro de las actividades de transformación de los medios. Esta innovación limitada ha representado en realidad una inminente “crisis de imaginación” (Van Es, 2017).

En este capítulo presento y discuto dos áreas emergentes de investigación y, finalmente, me pregunto por qué y cómo podrían representar nuevas “misiones” prioritarias para los PSM: estas son los “sistemas de personalización ética” e la “integridad atencional”. El primero se refiere a la tarea de diseñar sistemas de personalización que, en esencia, respeten la autonomía del individuo, así como los principales principios democráticos. Los sistemas de personalización actuales empleados por las plataformas convencionales, de hecho, tienden a ser opacos y diseñados principalmente para la maximización del compromiso del usuario. Esto ha dado lugar a una serie de preocupaciones, incluida la reducción de la “diversidad de exposición”, la propagación de noticias falsas, el debate inflamatorio y la adicción. Por ello, se aboga por el desarrollo de sistemas éticos de personalización para establecer estándares de calidad sobre es-

tos sistemas poco conocidos pero cada vez más fundamentales que median en nuestras vidas digitales. Los principales objetivos son aumentar la conciencia algorítmica y mejorar la calidad del consumo de información de los usuarios. Este último, en cambio, se refiere a otra lucha fundamental en el panorama actual de las redes sociales; a saber: la amenaza a la atención. Nuestra atención, de hecho, es el principal producto de los servicios en línea de hoy. Los individuos y las sociedades recién comenzamos a lidiar con los desafíos de la era digital, caracterizada por la sobrecarga de información y la elección casi infinita. La mayoría de los servicios en línea tratan la atención como una mercancía a capturar de cualquier manera: desde el *clickbaiting* hasta la manipulación algorítmica, desde los patrones oscuros hasta los hiper empujones. Es por ello por lo que se aboga por la integridad atencional de los usuarios, y esta es posiblemente una misión infravalorada para los PSM: apoyar proactivamente a los usuarios para preservar su recurso más valioso. Lo que sostengo en este documento es que estas dos misiones entrelazadas representan una prioridad para los PSM en la era digital.

El capítulo es una contribución interdisciplinaria especulativa y propositiva estructurada de la siguiente manera: en la sección 2 se resume brevemente la “crisis de los PSM” y sus principales desafíos, en la sección 3 se presentan y discuten las dos misiones entrelazadas para los PSM: sistemas de personalización ética e integridad atencional, en la sección 4 se elabora una discusión sobre la propuesta del artículo y en la sección 5 se extraen las conclusiones.

## **2. LA CRISIS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

Al comienzo de la revolución digital, la discusión sobre el futuro de los PSB giró en torno a dos visiones en competencia: aquellos que criticaban la comercialización de los PSB y quienes simplemente querían salvar los PSB adaptándolos al sistema (la mayoría de los medios públicos y sus responsables políticos). Las emisoras públi-

cas han aprendido a adaptarse a los mercados de medios predominantemente comerciales eligiendo un camino intermedio entre la popularización y la purificación en su estrategia de programación. El mismo enfoque fue adoptado por la Unión Europea de Radiodifusión (EBU)<sup>1</sup>. En este contexto, se debatió la transición de PSB a PSM (Bardoel y Lowe, 2007)<sup>2</sup>. Esto implicaba extender los servicios públicos más allá de la radio y la televisión para abarcar todo el espectro de Internet. De hecho, Internet constituyó un desafío significativo para las políticas de medios establecidas y el papel de los PSB.

En consecuencia, los organismos públicos de radiodifusión debían redefinir su relación con el público. Uno de los principales desafíos siguió siendo la disminución gradual del alcance de las cadenas públicas entre las minorías y los “grupos problemáticos”, como las generaciones más jóvenes, los migrantes y los menos educados (Horowitz y Nieminen, 2017). Para superar esto, muchas cadenas han comenzado a experimentar con nuevas formas de legitimación, rendición de cuentas y transparencia hacia los ciudadanos y la sociedad. Los PSB inicialmente comenzaron a usar las redes sociales para llegar e involucrar a nuevas audiencias. Este giro hacia el entorno digital también estimuló a los PSB en Europa a experimentar con una versión pública de la “televisión social”. La participación en línea también se ha considerado una estrategia clave para

---

<sup>1</sup> EBU es una alianza de medios de servicio público (PSM), una organización formada por 72 miembros de 56 países, pero no relacionados con las instituciones europeas. Su principal objetivo es ayudar a sus miembros en este período de cambios tecnológicos sin precedentes.

<sup>2</sup> Splichal (2007) da una definición concisa de los PSM: “En términos normativos, los medios de servicio público deben ser un servicio del público, por el público y para el público. Es un servicio del público porque está financiado por él y debe ser propiedad de él. Debe ser un servicio del público no solo financiado y controlado, sino también producido por él. Debe ser un servicio para el público, pero también para el Gobierno y otros poderes que actúan en la esfera pública. En resumen, los medios de comunicación de servicio público deberían convertirse en ‘una piedra angular de la democracia’” (Splichal, 2007, p. 255).

recuperar la posición en los ámbitos nacionales. Tales compromisos, sin embargo, no parecían particularmente efectivos para dar forma al consumo de información de los individuos y recuperar las audiencias perdidas.

Los modelos existentes de producción, distribución y consumo de información y noticias han cambiado radicalmente. Dado que los grandes proveedores de medios ya no cumplen una función de “gatekeeping”, el consumo de información quedó librado a las elecciones de los usuarios individuales y los algoritmos. Con el fin de ofrecer información relevante a los usuarios, la transición de la época de la escasez de información a la abundancia de información trajo la necesidad de un equilibrio entre los enfoques *pull* y *push* (Pentina y Tarafdar, 2014), entre la personalización explícita e implícita (Thurman, 2012). En otras palabras, entre la autonomía de elección y la delegación algorítmica a la plataforma. De hecho, la personalización en línea desempeña un papel fundamental en la gestión del conocimiento para contener la sobrecarga de información, reducir la complejidad y satisfacer a las personas, así como para preservar su tiempo y atención. Sin embargo, es una herramienta imperfecta sujeta a manipulaciones políticas y comerciales. El panorama de Internet actual se caracteriza por un mercado oligopólico en el que la atención de los usuarios se trata como una mercancía en lo que se ha denominado “capitalismo de vigilancia” (Zuboff, 2015). Este pequeño grupo de plataformas actúa como el guardián definitivo para miles de millones de usuarios en todo el mundo estableciendo estándares sobre el consumo de información. Proporciona experiencias personalizadas, pero muy poco control sobre los procesos de filtrado de información (Thurman, 2012; Harambam *et al.*, 2018). Así, el placer a corto plazo, el infotretreñimiento, la homofilia, el entretenimiento y la publicidad ocupan un lugar privilegiado. Las redes sociales, en particular, se encuentran en una coyuntura crítica que implica fenómenos globales como la cobertura de noticias polarizadas, un discurso de odio, la desinformación y, en general, la explotación de datos de los usuarios, la concentración del mercado y la crisis del periodis-

mo. En términos más generales, existe una creciente preocupación por que las redes sociales puedan tener varios efectos perjudiciales sobre el bienestar.

En este entorno de medios emergentes, todavía se discute cómo los PSB y su contraparte digital, los PSM, pueden adaptarse, en particular para preservar (o incluso ampliar) una audiencia que se está fragmentando y, en última instancia, sostenerla para dar sentido a la información en la era digital. Si bien esto se reconoce y se acuerda en el ámbito de los PSB y los PSM, la controversia surge cuando se trata de las formas de implementar la reforma. El siguiente capítulo elabora una discusión sobre cómo desarrollar un nuevo rol para los PSM.

### **3. HACIA UN NUEVO PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

La mayoría de los académicos están de acuerdo con que tanto los PSB como los PSM requieren nuevas formas de justificación, no simplemente para salvar su papel como institución pública, sino para educar a una generación adulta en un mundo global multiplataforma. De hecho, se necesita un nuevo paradigma de política de medios, y el análisis histórico de los PSB destaca la influencia determinista no tanto tecnológica sino de los valores sociales y las creencias (Bardoel y Lowe, 2007).

En este contexto, se ha abogado por un “servicio público de medios 3.0” en el que los PSM sean capaces de operar a nivel nacional e internacional para reflejar el multiculturalismo y la multimedialidad, capaces de ofrecer acceso universal y, lo que es más importante, ser tecnológicamente neutrales (Jakubowicz, 2010). Otros argumentan centrarse en la emancipación de la audiencia, que ha sido durante mucho tiempo un objetivo de la radiodifusión de servicio público (Vanhaeght, 2019). Conectar con las audiencias, sin embargo, se está volviendo cada vez más difícil no solo por razones técnicas y económicas, sino también por el aumento del populismo en muchos países,

que rechaza la pluralidad del debate y el compromiso político, que son principios fundamentales de los PSM (Donders, 2019). Algunos académicos abogaron por propuestas más radicales para hacer frente al entorno digital, como un “Internet de servicio público” (Fuchs, 2017) o “algoritmos de servicio público” (Burri, 2015; Bennett, 2018). De hecho, los PSM podrían asumir un nuevo papel mediante el empleo de sistemas de personalización, como ya lo están haciendo algunos medios públicos europeos (Van den Bulck y Moe, 2017; Sørensen, 2019; Bodo, 2019). Esta evolución de los PSM implica también un proceso de datificación que requiere un enfoque ágil, fluido, ajeno a la mayoría de los productores acostumbrados a trabajar de forma lineal dentro de la televisión y la radio. De hecho, otros estudios se han mostrado escépticos sobre la posibilidad de reformar el sistema de servicio público (Van Dijck y Poell, 2015) y muchos desafíos aún persisten.

Para innovar en el papel de los PSM preservando su audiencia y garantizar que sus valores y objetivos estén alineados con las necesidades individuales y sociales en la era digital sostengo que deben centrarse especialmente en dos misiones prioritarias y principales entrelazadas: el desarrollo y despliegue de “sistemas éticos de personalización” y, en relación con las posibilidades, de herramientas y campañas de alfabetización informacional digital para apoyar la “integridad atencional”. Estas serán presentadas a continuación y, posteriormente, discutidas para revelar cómo interactúan entre sí y cómo podrían desarrollarse en la práctica.

### ***3.1. Medios de servicio público y sistemas de personalización***

Los sistemas de personalización se pueden utilizar en una variedad de contextos, como personalización de noticias, sugerencias de consultas, recomendaciones de reproducción de video, agregadores de noticias, etc. Al menos en Europa, la mayoría de los PSM ya se están moviendo en la dirección de la personalización algorítmica (Van den Bulck y Moe, 2017; Sørensen, 2019; Bodo, 2019). Se supone, de hecho, que estas herramientas pueden, sobre todo, aumentar la compe-

titividad y la lealtad de la audiencia a largo plazo y, en última instancia, ayudar a enfrentar los desafíos económicos actuales. Cualquier industria que no se adelante a esta tendencia, según se argumenta (EBU, 2021), probablemente tendrá dificultades para sobrevivir. Para los PSM resulta particularmente problemática la personalización de las noticias en tanto tecnología que controla su demanda. La intención no es solo alimentar a las personas con contenido que les interese, sino también ayudarlas a navegar por un entorno mediático de alta elección. Esto ha sido combatido durante mucho tiempo por editores cuyas carreras se han desarrollado en plataformas únicas como periódicos o televisiones lineales.

En el entorno digital rico en información, el enfoque principal está cambiando de la producción de contenido de calidad a la distribución y el consumo. Más allá de la posición especial en los mercados de medios que los PSM están luchando por preservar, el potencial para desarrollar sistemas de personalización es primordial. Esta idea no es nueva. Burri (2015) ya argumentó que los PSB deben asumir el papel de un “navegador de servicio público”; es decir, desarrollar “un mecanismo para influir en las condiciones de acceso al contenido, particularmente su visibilidad, capacidad de descubrimiento y usabilidad” (Burri, 2015, p. 1349). Sin embargo, este enfoque no generó suficiente atención académica ni política. Hasta la fecha, la EBU ha apoyado a sus miembros para que comprendan “cómo desarrollar sistemas de recomendación que traduzcan el ADN del servicio público” (EBU, 2017, p. 25). La EBU también afirmó que los PSM “desempeñan un papel importante en el desarrollo de estas herramientas de IA” e instaron a que “el desarrollo y el uso de sistemas de recomendación (RSS) cumplan con los valores y derechos de la UE” (EBU, 2020). Sin duda, los PSM ya están sujetos a amplias regulaciones, incluidas la responsabilidad editorial, la independencia, la diversidad cultural y lingüística y el pluralismo de puntos de vista, para garantizar que cumplan con su cometido. Sin embargo, muchas instituciones de los PSM con historias similares y marcos de sistemas de medios comparables ya están adoptando diferentes posiciones con respecto a la personalización.

De hecho, hay una serie de objetivos contradictorios (es decir, compensaciones) en los sistemas de personalización. Por ejemplo, algunos PSM consideran la posibilidad de alcanzar el valor de la universalidad a través de la personalización, mientras que otros consideran que funciona en su contra<sup>3</sup>. Algunos privilegian la “personalización implícita” (en la que el sistema infiere las preferencias de los individuos) sobre la “personalización explícita” (en la que los usuarios explicitan sus preferencias), con resultados muy diferentes en los objetivos de los PSM. Esta variedad de enfoques puede conducir a resultados muy distintos y, a veces, no deseados. Por lo tanto, es preferible desarrollar sistemas alineados con los objetivos de los PSM, y esta no es una tarea trivial: no todos los PSM podrían ser capaces de hacer esto. Una preocupación importante es que en los últimos 20 años la personalización se ha desarrollado centrándose en aplicaciones comerciales, y el énfasis está puesto en ese sentido (Milano *et al.*, 2020). Los objetivos más difíciles, de hecho, implican diseños tecnológicos y organizativos fundamentalmente diferentes, especialmente para la personalización de noticias. En el modelo basado en anuncios de las principales redes sociales, el papel de los servicios personalizados es vender audiencias a los anunciantes; en los modelos de noticias pagadas, su papel es vender noticias pagadas a las audiencias o, en el caso de los PSM, justificar el gasto público en medios ante los contribuyentes y políticos electos (Bodo, 2019).

En términos más generales, existe una serie de desafíos importantes en la implementación de sistemas de personalización para los PSM europeos que generalmente se pueden agrupar de la siguiente

---

<sup>3</sup> El universalismo “indica una suposición y afirmación de que toda la diversidad de la realidad en su conjunto puede rastrearse a un solo principio o ley de orden. De esto se deduce que las ideas, ideales, derechos y obligaciones se aplican en principio a todos los seres humanos. El universalismo es, por lo tanto, una perspectiva que prioriza el conjunto de una entidad por encima de la singularidad, y la generalidad por encima de la especificidad. El concepto sostiene que algunos principios y normas son válidos para todos los seres humanos” (Thomas, 2020, p. 26, en Savage *et al.*, 2020).

manera: (1) construcción de sistemas de personalización, (2) exposición a la diversidad y obligaciones editoriales, (3) evaluación de sistemas de personalización y (4) transparencia y explicabilidad.

(1) Banalmente, los sistemas de personalización tienen que ser desarrollados. Las organizaciones de los PSM pueden construir sus sistemas internos con la ayuda de herramientas de código abierto, desarrollar soluciones patentadas o encargar el sistema a desarrolladores externos. Por lo general, los PSM europeos eligieron la última opción (Sørensen, 2019). Sin embargo, el problema es que la mayoría de los sistemas de recomendación (SR) son comerciales y generalmente promueven el consumo sobre otros valores. Por lo tanto, deben construir sus propios sistemas o modificar los existentes. Y dado que lo primero es muy desafiante, cada vez es más común que los SR sean proporcionados por contratistas externos (Hildén, 2021). Al mismo tiempo, se vuelve cada vez más difícil competir con los SR comerciales cuyo motor es el “engagement”. El riesgo real es perder cada vez más audiencia.

(2) Aparte de un enfoque estratégico para beneficiarse de los sistemas de personalización, un motivo principal para implementarlos es la mejora en la exposición al contenido, en particular de los contenidos a largo plazo y los de bajo rendimiento. De hecho, se aboga por fomentar el descubrimiento de contenido para interrumpir las burbujas de filtro (EBU, 2017, p. 26). Esta preocupación ocupó muchas discusiones sobre el consumo de noticias en la última década. De hecho, la literatura académica describe cómo los sistemas de personalización pueden crear burbujas de filtro a nivel individual (Pariser, 2011) y a nivel grupal, cámaras de eco (Sunstein, 2017). Una de las principales preocupaciones es que los usuarios terminan en un ciclo de opiniones en las que se refuerzan a sí mismos, apenas empujados a descubrir puntos de vista alternativos y desafiantes en el llamado “mercado de ideas”. Incluso si la investigación actual no es concluyente y, a menudo, sí contradictoria (Zuiderveen Borgesius *et al.*, 2016; Bodo *et al.*, 2017; Tucker *et al.*, 2018), el pluralismo de los medios, la calidad de las noticias y la autonomía de elección están amenazados por la personali-

zación, al igual que la democracia, y los PSM son muy conscientes de estos desafíos. Sin embargo, es igualmente cierto lo contrario: los sistemas de personalización pueden ser una fuerza para la emancipación y la democratización (Helberger *et al.*, 2021).

Debido a los temores que despiertan las burbujas de filtro y cámaras de eco, la atención de la EBU en el intento de dirigir estos desarrollos se ha centrado principalmente en la exposición a la “diversidad”. Incluso a costa de los espacios comunes de discurso, los valores de “universalidad” y “publicidad”, y en cómo la radiodifusión y la interactividad/elección pueden reforzarse mutuamente. Ciertamente, la “diversidad” es un ideal rico y complejo en el núcleo de los PSM. Esto se puede lograr de diferentes maneras y su interpretación difiere significativamente según la disciplina. La diversidad en las discusiones de los medios tiene varias subdimensiones; entre ellas, la diversidad de la propiedad de los medios, la diversidad de fuentes, la diversidad de contenido, la diversidad cultural, la diversidad de puntos de vista, la diversidad de exposición y la experiencia de diversidad (a qué está expuesto y qué consume realmente). Este valor también se reduce a menudo a definiciones únicas como “diversidad de fuentes” o “escuchar la opinión de la otra parte”. Por lo tanto, existe una necesidad fundamental de definiciones formales de este valor, por lo que se están realizando esfuerzos (Loeberbach *et al.*, 2020; Mattis *et al.*, 2021).

En este contexto, la EBU, en colaboración con BR (Alemania) y RTS (Suiza), ha desarrollado el sistema de recomendación PEACH. De hecho, este sistema es capaz de calcular la diversidad de las recomendaciones<sup>4</sup> con el objetivo de “recomendar contenido que amplíe el horizonte de un usuario (es decir, educarlo)”<sup>5</sup>. El sistema se les ofrece a los miembros de los PSM. Sin embargo, de hecho, los PSM no se ven obligados a compartir y seguir la visión de la EBU y su SR.

---

<sup>4</sup> <https://ebu.io/organizations/blog/58/17/2017/04/27/the-role-of-diversity-in-recommender-systems-for-public-broadcasters>

<sup>5</sup> <https://peach.ebu.io/technical/tutorials/algorithms/diversified>;

Además, la diversidad debe ponderarse también con otros objetivos, como el universalismo, la publicidad y las cuestiones de las minorías. La incorporación de los valores de los PSM sigue siendo uno de los desafíos más complejos para los sistemas de personalización impulsados por los propios PSM.

(3) Además, la evaluación del rendimiento de los sistemas de personalización a través de indicadores clave de rendimiento (KPI) es esencial. Aun así, definir KPI específicos para los PSM, por ejemplo, para la diversidad o la cohesión social, es una tarea desafiante y controvertida. Los niveles de gestión de las organizaciones de los PSM hasta ahora no han mostrado mucho interés en los KPI (Sørensen, 2019), aunque se podrían desarrollar KPI específicos para los PSM<sup>6</sup>. Por ejemplo, un indicador clave de rendimiento adicional podría ser la serendipia, concebido como el intento de proporcionar recomendaciones inesperadas y significativas (Reviglio, 2019). En la comunidad de SR, todavía no hay consenso sobre lo que significa *serendipia*, pero Kotkov *et al.* (2020) proponen que los elementos fortuitos tienen que ser relevantes, novedosos e inesperados al mismo tiempo. Además, pueden ser implícitamente diversos<sup>7</sup>. Por lo tanto, los PSM podrían beneficiarse de este enfoque tan innovador para el desarrollo de sistemas de personalización.

(4) Por último, pero no menos importante, la organización de los PSM tiene un deber particular al explicar a los usuarios cómo se hacen las recomendaciones y cómo se tratan los datos personales. Mientras que este último, al menos desde una perspectiva legal, está

---

<sup>6</sup> Los KPI son un conjunto de mediciones cuantificables utilizadas para medir el rendimiento general a largo plazo de una empresa.

<sup>7</sup> En las discusiones de RS, estas métricas generalmente se entienden de la siguiente manera:

- La novedad es cuando un artículo es desconocido para el usuario.
- La relevancia es cuando un elemento es útil o significativo para el usuario.
- Lo inesperado es cuando un elemento no es buscado intencionalmente por el usuario o es diferente de las expectativas del usuario.
- La diversidad es cuando se produce la diferencia entre la recomendación actual y el perfil del usuario o las recomendaciones previas del sistema.

cubierto por la GDPR con el derecho a una explicación, el primero es un desafío mayor. Si bien las recomendaciones basadas en contenido se pueden presentar más fácilmente a los usuarios, las recomendaciones basadas en un procesamiento de datos más complejo son difíciles de explicar en detalle. Para preservar la confianza de los PSM se necesita total transparencia o al menos apertura en las recomendaciones, a pesar de los intereses competitivos, que pueden evitar que las organizaciones de los PSM compartan demasiados detalles.

### 3.1.1. “Sistemas de personalización ética”

No hay hoy especificaciones para los SR impulsados por los PSM. De hecho, la investigación sobre la personalización ética está todavía en su infancia, por lo que no hay marcos teóricos complejos, excepto los intentos académicos preliminares (Bozdag y Timmermans, 2011; Hakala *et al.*, 2014; Tang y Winoto, 2015; Paraschakis, 2017; Cobbe y Singh, 2019; Milano *et al.*, 2020). En este contexto, los “sistemas éticos de personalización” son entendidos como los sistemas que están diseñados no solo incorporando valores de los PSM, sino también con respeto a los derechos humanos.

Varios estudios han elaborado significativamente sobre las condiciones previas, desafíos, principios y perspectivas para los sistemas de personalización ética y los SR que generalmente tienden a descuidarse en la práctica (Bozdag y Timmermans, 2011; Hakala *et al.*, 2014; Cobbe y Singh, 2019; Milano *et al.*, 2020). Bozdag y Timmermans (2011) destacaron algunas condiciones previas fundamentales: 1) asegurarse de que se permitan diferentes identidades por usuario, que pueden diferir según el contexto, 2) diseñar para la autonomía, de modo que el usuario pueda personalizar el filtro y cambiar la identidad que se forma en base a sus interacciones anteriores y 3) diseñar para la transparencia, de modo que el usuario sea consciente de que se está llevando a cabo un filtro. El usuario debe poder ver qué criterios se utilizan para el filtrado y qué identidad tiene el sistema del usuario. Milano *et al.* (2020) identifican seis desafíos

éticos más amplios para los SR: contenido inapropiado, privacidad, autonomía e identidad personal, opacidad, equidad e impacto social (por ejemplo, polarización y radicalización). En diversos grados, todos se refieren a los PSM y su adopción de SR a lo largo de las dos dimensiones de las consideraciones individuales y organizativas. En particular, Cobbe y Singh (2019) esbozaron una serie de principios para los “SR responsables”, particularmente los sistemas (abiertos)<sup>8</sup>. Es importante destacar que los proveedores de servicios deben tener la responsabilidad de no recomendar cierto “contenido potencialmente problemático”. Esto debería establecer la responsabilidad de no promover ciertos tipos de contenido (por ejemplo, supremacismo blanco, desinformación vinculada a la salud, contenido a favor del suicidio o de autolesiones, etc.). Por lo tanto, cualquier responsabilidad potencial resultaría de emprender una práctica prohibida en lugar de por recomendar ciertos tipos de contenido potencialmente problemático pero legal. Finalmente, Hakala *et al.* (2014) destacaron la importancia de la educación y, por lo tanto, de la conciencia de los educadores sobre las prácticas de personalización. Estos intentos fragmentados y preliminares de proporcionar orientación para hacer que los SR y la personalización sean éticos y responsables resaltan la necesidad de inversiones serias en investigación y desarrollo en primer lugar.

---

<sup>8</sup> Para ser más específicos, de hecho, estos principios se refieren a los “recomendadores abiertos”, que son aquellos que proporcionan recomendaciones de un grupo de contenido que es principalmente generado o enviado por el usuario, traído automáticamente de varias fuentes o agregado de alguna manera sin ser seleccionado específicamente por la plataforma (como, por ejemplo, Google, YouTube, Facebook, Reddit, Instagram y Amazon). Estos se diferencian de la “recomendación curada”, en la que el sistema recomienda de un grupo de contenido que es curado, aprobado o elegido de otra manera por la plataforma en lugar de proporcionado directamente por usuarios o anunciantes o traído automáticamente de otro lugar y no suele incluir contenido generado por el usuario sin algún tipo de proceso editorial (los PSM, pero también Netflix). Por último, se distinguen de la “recomendación cerrada”, donde el contenido a recomendar es generado por la propia plataforma o la organización que opera ese sitio (los PSM son nuevamente un ejemplo).

Cómo desarrollar en la práctica estos principios éticos sigue siendo un reto. Hay, por supuesto, varias propuestas y proyectos prometedores en los que los PSM podría inspirarse. En cuanto a la autonomía y el control sobre la personalización, un ejemplo que se menciona a menudo es el MIT Media Lab's Gobo, un agregador de noticias de redes sociales con controles deslizantes que los usuarios pueden calibrar para filtrar la información. Además, “personas de recomendación algorítmica” puede ayudar a los usuarios a filtrar la información de acuerdo con características específicas que incorporan ciertos criterios de filtrado (Harambam *et al.*, 2018). En cuanto a los principios de diseño, también se aboga por el cultivo de la “serendipia” para prevenir o escapar de las burbujas de filtro (Reviglio, 2019), pero también por la inclusión de elementos agonísticos para que se puedan escuchar las necesidades/voces de las minorías (Bozdog y Van den Hoven, 2015). Otro comportamiento fundamental es integrar las señales de calidad en los algoritmos y desarrollar un sistema de gestión editorial que incluya listas blancas en lugar de listas negras y que, por lo tanto, mejore el contenido de calidad.

A pesar de una serie de declaraciones y proyectos prometedores, no se puede subestimar que existe una fricción obvia entre el espíritu de los PSM –como el fortalecimiento de la identidad cultural y la diversidad, la cohesión social, la alfabetización mediática, la emancipación, la ciudadanía de la información– y la presión presupuestaria.

### **3.2. “Integridad atencional”**

En un entorno de mediático de alta elección, las personas no solo sufren una sobrecarga de información y encuentran múltiples oportunidades para distraerse, sino que también pueden volverse indiferentes o incluso evitar conscientemente las noticias. La crisis actual de reducción de la capacidad de atención es una amenaza para la autonomía, la libertad y los requisitos previos para el discurso político. Para recuperar un papel relevante en la configuración del consumo de información de los usuarios, pero también

para mantener la adquisición de conocimientos, los PSM deben centrarse explícitamente en la atención y su gestión. De hecho, la gestión de la atención se considera una de las habilidades más importantes para el siglo XXI, incluso reemplazando la gestión del tiempo (Davenport y Beck, 2001). La capacidad de controlar las distracciones y mantenerse enfocado es esencial para producir resultados de mayor calidad en todos los aspectos de la vida. Sin embargo, las plataformas convencionales y gran parte de Internet se basan hoy en día en la llamada “economía de la atención” (Zuboff, 2015). La atención de cada usuario se considera una mercancía que finalmente se utiliza para identificar patrones de comportamientos de consumo, preferencias, tendencias, etc. El resultado principal es “un emparejamiento asimétrico entre nuestros mecanismos fallibles de autocontrol y ejércitos de ingenieros, programadores, diseñadores y ejecutivos que trabajan para extraer ‘astillas’ cada vez más pequeñas de nuestra capacidad de foco en una economía de atención altamente competitiva” (Hanin, 2021). Los costos de la distracción digital son reveladores y preocupantes, por eso necesitamos “libertad de atención” (Williams, 2018).

Los Gobiernos ciertamente podrían imponer varios requisitos a las empresas de tecnología, incluido el mandato de ciertos lineamientos de diseño para entornos digitales. Williams (2018) propone esbozar un “juramento del diseñador” orientado éticamente, imponiendo normas de transparencia para herramientas de diseño persuasivas, así como compensaciones de impuestos atencionales, y dando a los usuarios el control del diseño. Ahora, el punto no es solo si el Estado puede regular las fuentes de disminución de la capacidad de atención (Hanin, 2020), sino si también puede regularlas de manera efectiva. La distracción digital es, de hecho, una característica fundamental de Internet y los teléfonos inteligentes que requiere una comprensión y capacitación constantes para resistir. En este contexto, los PSM deberían ser capaces de proporcionar un “gimnasio cognitivo” que permita a las personas adaptarse continuamente a los rápidos cambios de su entorno de medios. Un nuevo paradigma mediático en línea con este esfuerzo es el *Slow Media* (Rauch, 2018; Fuchs 2021).

*Slow Media* es un movimiento centrado en el ritmo de producción y consumo de medios en la era digital. Aboga por formas alternativas de hacer y usar medios que sean más intencionales, más agradables, más duraderas, más éticas y de mayor calidad en general. En esencia, los medios de comunicación lentos eliminan la velocidad de la información, las noticias y la comunicación política al reducir la cantidad de información y los flujos de comunicación. No es simplemente una forma diferente de consumo de medios, sino una forma alternativa de organizar y hacer medios, un espacio para la reflexión y el debate político racional (Fuchs, 2021).

Por lo tanto, se vuelve esencial que los PSM asuman este desafío fundamental y construyan de manera proactiva enfoques y sistemas éticos alternativos. Finalmente, también se podría desarrollar un nuevo diseño deontológico y reglas algorítmicas que respeten no solo la autonomía de los usuarios, sino también la atención del usuario. Los factores psicológicos son, de hecho, fundamentales para superar los desafíos a la atención, pero también para experimentar la diversidad (Hoffmann *et al.*, 2015) y, en general, para la calidad del discurso público (Carson, 2015). Traducir este enfoque innovador crítico en políticas de los PSM no es una tarea fácil, por supuesto. En este documento se argumenta que tal objetivo podría alcanzarse de manera más efectiva a través de las extensiones del navegador, no solo en los sitios web de los PSM, sino en toda la navegación por Internet.

### **3.2.1. Alfabetización informacional digital**

El concepto de alfabetización digital-informacional abarca las habilidades y competencias que se necesitan para navegar con éxito el ecosistema de información digital a fin de obtener, comprender y utilizar la información en una variedad de contextos en línea. Un aspecto de la información digital y la alfabetización mediática digital es la capacidad de analizar y evaluar la información que las personas encuentran en línea, incluido el juicio de la confia-

bilidad de la información o la evaluación de las fuentes y la evidencia. La educación formal en tales habilidades es cada vez más importante, pero también es lenta y laboriosa, y es poco probable que involucre a las personas mayores. Por lo tanto, es fundamental complementar los programas educativos proporcionando a las personas estrategias simples y ayudas para la toma de decisiones que puedan permitir evaluar la información que se encuentra en línea, incluso durante la navegación. Esto es posible, en particular, a través de extensiones de navegador e interfaces de programación de aplicaciones (API). El objetivo final es informar a los usuarios y fomentar buenos hábitos, mejorar la capacidad de las personas para distinguir entre noticias falsas y convencionales, así como aumentar la resiliencia cognitiva a la desinformación y manipulación en línea (por ejemplo, con el *prebunking*<sup>9</sup>). Y teniendo en cuenta el acelerado entorno cambiante de los medios de comunicación y la aparición de técnicas engañosas inesperadas o novedosas, la alfabetización informacional digital no es una misión estática, por lo que requieren actualizarse regularmente las estrategias y técnicas empleadas. Un comportamiento relacionado para complementar las campañas personalizadas y constantemente actualizadas para la alfabetización informacional digital es el desarrollo de autoempuje.

### 3.2.2. Autoempuje

El diseño de arquitecturas de elección también puede ser utilizado por las personas para fomentar el autocontrol y la motivación. Los entornos en línea permiten, aunque rara vez fomentan, un nivel relativamente alto de control sobre la arquitectura de elección, como es-

---

<sup>9</sup> *Prebunking* es una forma de enfocarse en la capacidad de las personas para reconocer estrategias engañosas o manipuladoras antes de que las encuentren cara a cara o en línea. Sigue la teoría de la inoculación y se diferencia de las estrategias de desacreditación, que refutan las afirmaciones falsas solo después de haberlas visto u oído; por lo tanto, es especialmente valioso, dado que la desinformación a menudo se resiste a ser desacreditada después del hecho.

tablecer los propios valores predeterminados, ajustar las notificaciones, instalar bloqueadores de anuncios y organizar el entorno digital de una manera que dificulte las interrupciones y los desencadenantes indeseables. Los usuarios pueden tomar el control de su entorno digital y ejercer la libertad y la agencia al no ser pasivos con respecto a su entorno.

Una clase de intervención conductual que se centra en involucrarse con el entorno de elección próxima es, de hecho, el autoempuje (Reijula y Hertwig, 2020). El autoempuje es un impulso cognitivo que fomenta las competencias de las personas para diseñar su entorno cercano de la manera en que mejor funcione para ellos. Aunque el empuje rediseña las arquitecturas de elección para provocar un cambio de comportamiento, el autoempuje permite a las personas actuar como sus propios arquitectos de elección. Este enfoque se inspira, ante todo, en la teoría del empuje y su énfasis en la arquitectura de elección (Thaler y Sunstein, 2009). Por lo tanto, el autoempuje puede beneficiarse de la evidencia acumulada sobre empujes como los incumplimientos o los cambios en la accesibilidad cognitiva y espacial.

En consecuencia, las intervenciones exitosas en entornos persuasivos y que maximizan la atención deben tener como objetivo mejorar la autonomía de las personas y su capacidad para controlar y dar forma a sus entornos digitales de manera que sean consistentes con sus propios objetivos. La clave para el autocontrol en el dominio digital está en tomar el control sobre las señales contextuales que activan el uso de la tecnología por parte de las personas (por ejemplo, teléfonos inteligentes) y agregar fricción para dificultar las acciones indeseables. Igualmente, relevante es el empleo de interfaces de usuario que administran la atención del usuario (llamadas “interfaces de usuario atentas”). Para generalizar, hay tres enfoques principales de autoempuje: (1) mediante la adaptación de la accesibilidad cognitiva, (2) mediante el ajuste de los valores predeterminados y (3) con la ayuda de la tecnología. A continuación, vamos a revisar brevemente

tres tipos de autoempujes que muestran los navegadores existentes que intentan sostenerlos.

(1) Autoempuje mediante la adaptación de la accesibilidad cognitiva

El Center for Humane Technology (2019) sugiere varios pasos que las personas pueden tomar para ejercer más control sobre el tiempo que pasan en sus dispositivos. Esencialmente, esto significa controlar los estímulos que distraen (en especial, las notificaciones) para reducir potencialmente el carácter adictivo de los mensajes y reducir la accesibilidad cognitiva de las plataformas que más distraen (por ejemplo, eliminando las aplicaciones de redes sociales o moviéndolas a carpetas específicas). Consejos para este tipo de autoempuje, por ejemplo, podrían ofrecerse de vez en cuando durante la navegación.

(2) Autoempuje ajustando los valores predeterminados

Los valores predeterminados son una de las herramientas más empleadas en la caja de herramientas de arquitectura de elección.

Un ejemplo paradigmático de autoempuje ajustando los valores predeterminados es Social Fixer, una extensión que mejora la experiencia del usuario en Facebook y permite varios cambios en las opciones de diseño. Por ejemplo, puede obligar a Newsfeed de Facebook a cambiar a *Recent Stories First*, el *feed* cronológico, que se supone que no está curado algorítmicamente. De forma predeterminada, de hecho, Facebook solo te muestra las mejores historias en lugar de cada publicación realizada por tus amigos. Sin embargo, cada vez que uno cierra la sesión del sitio web, el suministro de noticias restablece por defecto la curación algorítmica. Tal simple elección de diseño liberaría permanentemente a los usuarios de la influencia algorítmica de Facebook. Otros ejemplos significativos incluyen: la opción de deshabilitar la carga automática de publicaciones (de manera similar a la función de reproducción automática para videos que generalmente se establece de forma predeterminada) y la posibilidad de ocultar

las publicaciones de cualquier métrica para no ser capturada en el llamado *trendism*, es decir, ser influenciado negativamente por cuantificaciones comparativas (por ejemplo, me gusta y acciones). Este último ya se ofrece en varias redes sociales (por ejemplo, Instagram). Podría decirse que las opciones predeterminadas podrían ayudar a los usuarios a autocontrolar su atención de manera más efectiva.

### (3) Autoempuje con la ayuda de la tecnología

También se puede hacer uso de aplicaciones (por ejemplo, Bienestar Digital) que permiten a los usuarios controlar cuánto tiempo pasan en sus teléfonos, programar correos electrónicos o bloquear todas las notificaciones durante un período de tiempo para mantener el enfoque. Al tener el control, los usuarios pueden decidir qué objetivos y herramientas priorizar y cuáles pasar a un segundo plano. Una estrategia útil en este contexto es el monitoreo de los hábitos de consumo de información (*qué y por qué se filtra la información y cómo se consume*). Por ejemplo, los usuarios que buscan una lectura equilibrada pueden instalar un navegador que supervise hasta qué punto su historial de lectura es coherente con su objetivo (por ejemplo, +++). También es posible fomentar la exploración de puntos ciegos (Kumar y Tintarev, 2018). Un excelente ejemplo es el diseño de visualización desarrollado por Nagulendra y Vassileva (2014), que muestra a los usuarios sus burbujas de filtro, mostrándoles qué categorías y amigos están en su burbuja y cuáles no, lo que les permite controlar el algoritmo manipulando la visualización para escapar de la burbuja, agregando o eliminando amigos sobre un tema determinado a los filtros. Finalmente, extensiones como DATA Selfie proporcionan información sobre lo que los algoritmos piensan sobre ti, tu personalidad inferida y tus vulnerabilidades. Esto puede ser muy útil dado que las tecnologías persuasivas tienen diferentes resultados en diversos tipos de personalidad.

#### 4. DEBATE

En la transición a lo digital, las PSB y los PSM deben priorizar la investigación y el desarrollo no solo para sobrevivir como instituciones, sino para marcar la diferencia. En particular, el artículo ha destacado dos misiones fundamentales entrelazadas: el desarrollo de sistemas éticos de personalización y la preservación de la integridad atencional.

Por un lado, de hecho, hoy en día está claro que los sistemas de personalización se están convirtiendo cada vez más en las interfaces fundamentales que median en nuestras vidas digitales. El desarrollo y el despliegue de sistemas éticos de personalización se está convirtiendo en un reto necesario que merece más atención y, sobre todo, financiación. Estos sistemas, de hecho, necesitan una adaptación y evaluación constantes. Los algoritmos deben ser vistos y analizados como un conjunto complejo de procedimientos, individuos y equipos, ideología y conjuntos de datos que cambian constantemente. Son entidades vivas que no solo desempeñan un papel editorial fundamental, sino que nos guían a través de la potencial serendipia digital de Internet (Reviglio, 2019). El objetivo final es el desarrollo de una “iluminación personalizada” (Sørensen, 2020). En lugar de priorizar la producción de contenido e intentar competir con gigantes de los medios como Netflix, Disney+ y Amazon Prime, los PSM podrían invertir más recursos en el desarrollo de formas en que los usuarios puedan encontrar contenido de calidad de acuerdo con sus preferencias y los objetivos de los PSM. De hecho, hay espacio para desarrollar “recomendadores abiertos” a contenido de calidad intermedia producido por otros sujetos, no solo “recomendadores cerrados” que se limitan a los sitios web y/o el contenido de los PSM. Esto sin duda representaría un gran desafío; requeriría que creativos, tecnólogos, analistas de audiencia y científicos de datos trabajen en colaboración, un enfoque que no se encuentra extendido en los PSM contemporáneos. Por ejemplo, los analistas, programadores y curadores de datos a menudo se quejan de que es difícil explicar los RS a los editores y periodistas

de los PSM (Sørensen, 2019). Hay, de hecho, una serie de influencias humanas incrustadas en estos sistemas algorítmicos, como las elecciones de criterios, los datos de entrenamiento, la semántica y la interpretación. Finalmente, instituciones como la EBU podrían proporcionar capacitación para salas de redacción y desarrollar sistemas de personalización para los PSM, proporcionando el conocimiento a través del mantenimiento y la asistencia.

Por un lado, también existe un gran potencial para que los PSM desarrollen herramientas en línea informativas y autodirigidas para lograr y apoyar los objetivos y valores tradicionales de las PSB y los PSM. La sociedad civil, las ONG y las empresas privadas ya han desarrollado servicios y herramientas significativos que se alinean ampliamente con la misión de los PSM. Este esfuerzo puede ser convenientemente apoyado por el paradigma de los autoempujes, que de hecho son éticos: mejoran la autonomía porque tienen como objetivo poner a las personas a cargo de determinar sus propios objetivos y entornos de elección, evitando así el paternalismo que puede acompañar al tipo de empujón que capitaliza los debilitamientos cognitivos de las personas en lugar de intentar educarlas (Hausman y Welch, 2010). Esto, sin embargo, no debería limitar necesariamente a los PSM a experimentar también con enfoques más paternalistas. De hecho, también es posible empujar a los usuarios sin introducir medidas de manipulación (Helberger *et al.*, 2016). Por ejemplo, Floridi (2016) aboga por lo que define como “diseño proético” o “paternalismo tolerante”, que tiene como objetivo modificar el nivel de abstracción de la arquitectura de elección educando a los usuarios a tomar sus propias decisiones críticas y asumir responsabilidades explícitas. En este contexto, hay otros dos enfoques prometedores de investigación académica que se pueden emplear: la teoría de las prestaciones (Gibson, 2014) y el enfoque de diseño sensible al valor (Hendry *et al.*, 2021). Las herramientas de autoempuje y las campañas de alfabetización informacional digital para apoyar la integridad atencional deben contrastar proactivamente las técnicas de “hiperempuje” que dirigen dinámicamente e intencionalmente los comportamientos de los usuarios por diseño y recomendación (Lanzing, 2018). La educa-

ción en técnicas persuasivas, de hecho, es probablemente el elemento disuasorio más eficaz para el engaño y la manipulación (Friestad y Wright, 1994). Desarrollar un enfoque tan crítico y consciente de la persuasión, también llamado “conocimiento de persuasión”, es fundamental para preservar la autonomía y la integridad atencional. Del mismo modo, cuando las personas tienen conocimiento sobre sus propias vulnerabilidades cognitivas y emocionales, la eficacia de los intentos persuasivos puede disminuir. Centrarse en la integridad atencional finalmente requeriría una descolonización del *marketing* y las técnicas persuasivas para revelar su papel y crear anticuerpos individuales contra las fuerzas que intentan mercantilizar la atención de los usuarios.

A pesar de los obvios desafíos políticos, uno puede preguntarse por qué tales sistemas de personalización ética y herramientas de autoempuje no han sido desarrollados y empleados estratégicamente hasta ahora por las instituciones de los PSM. Esto representa una pregunta de investigación interesante que merecería una investigación empírica. Al especular, la explicación es un paradigma cultural generalizado, esencialmente basado en dos supuestos principales: que los usuarios son actores totalmente autónomos capaces de gestionar eficazmente las complejidades del consumo de información en línea y que los medios de comunicación deben dejarse a la autorregulación. Este paradigma está cambiando; la adicción y la manipulación en línea se discuten públicamente, mientras que la regulación de la plataforma está ganando terreno (Floridi, 2021). Paradójicamente, otro elemento significativo es probablemente económico; estas misiones podrían dar cuenta de inversiones financieras limitadas. Estas herramientas pueden ser mucho más baratas en comparación con los costos del contenido producido por las PSB, pero también apenas aumentarían los ingresos, sino probablemente lo contrario. Por lo tanto, los incentivos económicos en este sentido pueden ser muy débiles para una institución que está en lucha con la financiación.

Otro riesgo relacionado es que los usuarios no utilizarán tales herramientas: no siempre quieren tener el control y, si lo están, pueden sentirse abrumados (es decir, la paradoja del control). Como consecuencia, la desigualdad digital puede fortalecerse. Estos problemas ciertamente requieren una mayor comprensión de los comportamientos de información de los usuarios a medida que el panorama de los medios cambia rápida y constantemente. No es posible hacer duras generalizaciones: la heterogeneidad de los usuarios y los PSM y sus respectivos mercados deben evaluarse caso por caso. En cualquier caso, este esfuerzo no significa que la responsabilidad por las características importantes de la arquitectura de elección digital se desplace de las empresas o los reguladores a los usuarios. Tomar al menos cierto control del entorno en línea cercano debe complementar otras medidas políticas (por ejemplo, la protección de la privacidad de los datos por defecto), no reemplazarlas, sobre todo porque es efectiva solo para aquellos que están lo suficientemente motivados como para intervenir de manera activa en su propia arquitectura de elección.

Las dos misiones discutidas en este artículo están entrelazadas y se refuerzan mutuamente. Los sistemas de personalización ética pueden permitir un sentido de agencia que, a su vez, es crucial también para el autoempuje. Por ejemplo, los usuarios que piensan que tienen más control sobre el suministro de noticias de Facebook tienden a influir en el contenido encontrado más que los usuarios que piensan que no tienen control (Smith, 2018). Aun así, estas misiones pueden parecer contradictorias para los PSM que luchan por mantener su financiación y audiencias y, por lo tanto, puede haber una renuencia a perder todos los beneficios potenciales de la personalización, así como para preservar la atención de su audiencia en lugar de competir proactivamente por ella. Esta última misión, en particular, tiene como objetivo ayudar a los usuarios a consumir menos (pero consumir mejor). Sin embargo, existe una ventaja competitiva sustancial que ganar a largo plazo: la confianza. Si los PSM son capaces de mantener y fortalecer la confianza a través de estas dos misiones prioritarias, podrían obtener a cambio una audiencia leal. Para lograr esto

hay varias estrategias que podrían emplearse, sobre todo canalizar fondos de la producción de contenidos (que, en el conjunto de los miembros de la EBU, representa más de la mitad de los costes totales [EBU, 2020]) a la investigación y el desarrollo (I+D) para la distribución y el consumo de contenidos. Esto podría permitir el desarrollo de sistemas de personalización ética, y herramientas y diseño para apoyar la integridad atencional. Invertir en I+D también puede hacer que los PSM estén más preparados y a la vanguardia de los cambios y desafíos futuros, como la regulación de las grandes tecnológicas, la Web3, el Metaverso y otras tendencias sociales y digitales emergentes. Como argumenta Burri (2015): “Es absolutamente esencial desarrollar una comprensión más matizada de la evolución del entorno de los medios contemporáneos y rastrear mejor cómo cambian los patrones en la entrega y el consumo de contenido y cómo están afectando la conciencia y el compromiso del público, tanto *online* como *offline*”. Esto puede representar uno de los nuevos roles de los PSM en la era digital.

En términos más generales, se requieren nuevas formas de pensar sobre la gobernanza y la evaluación de los PSM que puedan capturar el papel verdaderamente dinámico que desempeñan en la economía. Como argumentan Mazzuccato *et al.* (2020) con respecto a la BBC, y eso se puede generalizar a la mayoría de los PSM, esto no puede reducirse a una noción de “arreglar fallas de mercado” o de medir el valor público de manera estática pero que ignora el papel verdaderamente innovador y catalítico que los PSM juegan en la industria global de los medios de comunicación. Los PSM son, en la práctica, una fuerza creativa dentro del mercado, no separada de él. No solo buscan minimizar cualquier impacto negativo en el mercado, sino que también son “formadores de mercado”. Teniendo en cuenta los actuales mercados de redes sociales casi monopolícos, los PSM pueden cumplir con las expectativas de innovación que estos mercados actualmente no proporcionan. Los PSM también pueden aprovechar las innovaciones que merecen visibilidad sobre la base de su alineación con sus valores y objetivos. Esto puede incluir la participación de nuevas generaciones de creadores existentes (por ejemplo, *youtubers*), que ya producen

contenido de calidad y que se alinean con los objetivos y valores de los PSM. Sostener financieramente a estos creadores como “embajadores de los PSM” podría suavizar su dependencia de las plataformas (y las lógicas que las dominan). Por supuesto, esto ya se ha discutido desde hace mucho tiempo. Como argumentó un informe de Ofcom (2008), los PSM también podrían “capitalizar la amplia gama de proveedores (privados, públicos, del sector voluntario y de individuos) que ya están produciendo una diversidad no anunciada de contenido digital e interactivo que en muchos aspectos ya cumple con los propósitos y características públicas” (párrafos 6.14-6.17). Todas estas estrategias preliminares destacan en particular el potencial de un cambio de financiación para innovar el papel de los PSM en la era digital.

Para concluir, los PSM pueden establecer estándares para un consumo de información más maduro y ético y, finalmente, permitir condiciones novedosas para participar y beneficiarse de las redes sociales, las aplicaciones y el uso de Internet. Para ello es necesario centrarse en la I+D con el fin de desarrollar y adaptar sistemas éticos de personalización y preservar y apoyar la integridad atencional. Esta perspectiva simplemente representa una discusión para estimular aún más el debate. El conocimiento del autor no cubre todas las iniciativas y estrategias de los PSM, por lo que las propuestas deben tomarse con precaución. Sin embargo, las principales críticas y estrategias presentadas se basan en una revisión crítica de la literatura sobre la evolución de los PSM y el uso de la personalización y los RS.

## 5. CONCLUSIONES

“Informar, educar y entretener” es un famoso adagio de la BBC, ampliamente compartido por los PSM. En la era digital actual, tal vez sería más apropiado actualizar este adagio a “educar para informarse y entretenerse”. De hecho, la abundancia de información y la autonomía individual que proporciona Internet está cambiando el papel de los PSM. Por supuesto, los PSM mantienen una posición

relevante en la producción de contenido de alta calidad, pero esto es probablemente insuficiente para grabar el consumo de información de los usuarios. En este artículo se argumenta que las misiones prioritarias para los PSM en la era digital se refieren principalmente a la distribución y el consumo de información, en especial a través de sistemas de personalización ética y la preservación y el apoyo de la integridad atencional.

En la abundancia cada vez mayor de contenido y la creciente capacidad de captar la atención de los usuarios, más que competir en la producción de contenido, los PSM podrían valorar el contenido ya existente que se alinee con sus valores y, finalmente, ayudar a los ciudadanos a encontrarlos más fácilmente y, en última instancia, a consumirlos conscientemente. Por un lado, los PSM tienen un desafío histórico, pero también una oportunidad, para centrarse en la atención, su estudio, defensa y cultivo. Existen numerosas extensiones de navegador que ya ofrecen diversos servicios de autoempuje para mejorar la atención, la autonomía y la conciencia del usuario; los PSM pueden inspirarse en estos y crear una extensión todo en uno que ofrezca estos servicios de manera que respalde sus valores y objetivos. Por otro lado, los PSM podrían desarrollar explícita y colaborativamente sistemas de personalización ética que, finalmente, tal vez con el apoyo de la EBU, podrían compartirse con otros PSM.

Estas misiones ideales ciertamente presentan numerosos desafíos, en especial técnicos y políticos, pero también culturales; por ejemplo, en lo que respecta a la atracción de talento para proyectos interdisciplinarios. Sin embargo, al mismo tiempo, también prometen ser financieramente sostenibles y no solo apoyar la alfabetización digital, sino también establecer estándares de mayor calidad de comportamiento de la información y el consumo de noticias en línea. Ciertamente, persisten dos tensiones principales entre el espíritu de los PSM y la presión presupuestaria y entre las necesidades colectivas y los derechos individuales. En última instancia, los “sistemas éticos de personalización” y la “integridad atencional” deben desarrollarse y mantenerse. La pregunta no es solo cómo, sino más importante:

¿qué significan realmente estos dos conceptos para los PSM? Esto no es obvio y requiere un debate más amplio. Esta es, de hecho, la pregunta que los PSM deberían poder responder de manera convincente y, finalmente, poner en práctica con éxito.

Sin duda, la esperanza de este artículo es estimular el pensamiento sobre el futuro de los PSM como impulsores esenciales del flujo de información social, de las conversaciones culturales y civiles. Los sistemas y las herramientas de personalización técnica, las posibilidades y la información para preservar la integridad atencional deben considerarse seriamente, ya que los PSM no solo tienen que salvarse a sí mismos como institución pública, sino que también tienen que educar a varias generaciones adaptándose a un mundo digital multi-plataforma global.

## 6. REFERENCIAS

- Bardoel, J. y Lowe, G. F. (2007). De la radiodifusión de servicio público a los medios de comunicación de servicio público: el desafío central. *De la radiodifusión de servicio público a los medios de comunicación de servicio público*, pp. 9-26.
- Bennett, J. (2018). Algoritmos de servicio público. En D. Freedman y V. Goblet (Eds.), *A future for public service TV* (112-120). University of Goldsmith Press.
- Bodó, B. (2019). Vender noticias a las audiencias: una investigación cualitativa sobre las lógicas emergentes de la personalización algorítmica de noticias en los medios de comunicación de calidad europeos. *Periodismo digital*, 7(8), pp. 1054-1075.
- Bozdog, E. y Van den Hoven, J. (2015). Rompiendo la burbuja del filtro: democracia y diseño. *Ética y tecnología de la información*, 17(4), pp. 249-265.
- Bucher, T. (2017). El imaginario algorítmico: explorando los efectos ordinarios de los algoritmos de Facebook. *Información, Comunicación y Sociedad*, 20(1), pp. 30-44.
- Burri, M. (2015). Contemplando un “navegador de servicio público”: en busca de nuevos (y mejores) medios de servicio público que funcionen. *International Journal of Communication*, 9, pp. 1341-1359.
- Carson, A. B. (2015). Discurso público en la era de la personalización: explicaciones psicológicas e implicaciones políticas del sesgo de los motores de búsqueda y la burbuja del filtro. *Journal of Science Policy & Governance*, 7(1).

- Davenport, T. H. y Beck, J. C. (2001). *La economía de la atención: entendiendo la nueva moneda de los negocios*. Harvard Business Press.
- Donders, K. (2019). Medios de servicio público más allá del hype digital: estrategias de distribución en una era de plataformas. *Medios de Comunicación, Cultura y Sociedad*, 41(7), pp. 1011-1028.
- EBU (2017). *Big Data Initiative: Time to Invest*. Le Grand-Saconnex.
- Floridi, L. (2016). Paternalismo tolerante: diseño pro-ético como resolución del dilema de la tolerancia. *Ética de la Ciencia y la Ingeniería*, 22(6), pp. 1669-1688.
- Floridi, L. (2021). El fin de una era: de la autorregulación al hard law para la industria digital. *Filosofía y Tecnología*, 34(4), pp. 619-622.
- Friestad, M. y Wright, P. (1994). El modelo de conocimiento de persuasión: cómo las personas enfrentan los intentos de persuasión. *Revista de Investigación del Consumidor*, 21(1), pp. 1-31.
- Fuchs, C. (2017). Hacia la Internet de servicio público como alternativa a la Internet comercial. *ORF Texte*, 20, pp. 43-50.
- Fuchs, C. (2021). Los bienes comunes digitales y la esfera pública digital: cómo avanzar en la democracia digital hoy. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 16(1).
- Gibson, J. J. (2014). *El enfoque ecológico de la percepción visual: edición clásica*. Prensa Psicología.
- Gulyás, Á. y Hammer, F. (Eds.). (2014). *Public service media in the digital age: International perspectives*. Cambridge Scholars Publishing.
- Hanin, M. L. (2021). Teorizar la distracción digital. *Filosofía y Tecnología*, 34(2), pp. 395-406.
- Harambam, J., Helberger, N. y Van Hoboken, J. (2018). Democratizar a los recomendadores de noticias algorítmicas: cómo materializar la voz en un ecosistema de medios tecnológicamente saturado. *Phil. Trans. R. Soc. A*, 376(2133), 20180088.
- Hausman, D. M. y Welch, B. (2010). Debate: empujar o no empujar. *Revista de Filosofía Política*, 18(1), pp. 123-136.
- Helberger, N. (2015). Medios de comunicación de servicio público | ¿Simplemente facilitar o estimular activamente diversas opciones de medios? Medios de servicio público en la encrucijada. *Revista Internacional de Comunicación*, 9, p. 17.
- Helberger, N., Van Drunen, M., Vrijenhoek, S. y Möller, J. (2021) Regulación de los recomendadores de noticias en la ley de servicios digitales: empoderando a David contra el Goliat en línea muy grande. *Revisión de Políticas de Internet*.
- Hendry, D. G., Friedman, B. y Ballard, S. (2021). Diseño sensible al valor como marco formativo. *Ética y Tecnología de la Información*, 23(1), pp. 39-44.

- Hildén, J. (2021). El enfoque de servicio público para los sistemas de recomendación: filtrado para cultivar. *Televisión y Nuevos Medios*. doi:10.1177/15274764211020106
- Hoffmann, C. P., Lutz, C., Meckel, M. y Ranzini, G. (2015). Diversidad por elección: aplicación de una perspectiva cognitiva social al papel de los medios de servicio público en la era digital. *Revista Internacional de Comunicación*, 9(1), pp. 1360-1381.
- Horowitz, M. A. y Nieminen, H. (2017). Diversidad y derechos. Conectando la reforma de los medios y los medios de servicio público. *IC-Revista Científica de Información y Comunicación*, (14), pp. 99-119.
- EBU (2021). ¿Qué sigue? *Informe*.
- Kozyreva, A., Lewandowsky, S. y Hertwig, R. (2020). Ciudadanos versus internet: afrontar los retos digitales con herramientas cognitivas. *Ciencia Psicológica en el Interés Público*, 21(3), pp. 103-156.
- Lanzing, M. (2018). “Se recomienda encarecidamente” revisar la privacidad decisoria para juzgar la hipernudging en las tecnologías de autoseguimiento. *Philos. Technol.*, 32, pp. 549-568.
- Loeberbach, F., Moeller, J., Trilling, D. y Van Atteveldt, W. (2020). El marco unificado de la diversidad de los medios: una revisión sistemática de la literatura. *Periodismo Digital*, 8(5), pp. 605-642.
- Mattis, N. M., Masur, P. K., Moeller, J. y Van Atteveldt, W. (2021). Empujando hacia la diversidad: un marco teórico para facilitar el consumo diverso de noticias a través del diseño de recomendadores.
- Mazzucato, M., Conway, R., Mazzoli, E. M., Knoll, E. y Albala, S. (2020). Creación y medición de valor público dinámico en la BBC. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report (IIPP 2020-19)*.
- Milano, S., Taddeo, M. y Floridi, L. (2020). Sistemas de recomendación y sus desafíos éticos. *AI & Society*, 35(4), pp. 957-967.
- Nagulendra, S. y Vassileva, J. (2016). Dar a conocer, explicar y controlar el filtrado personalizado en una red social. *Fronteras de los Sistemas de Información*, 18(1), pp. 145-158.
- Ofcom (2008). *La oportunidad digital. Segunda revisión de radiodifusión de servicio público*. Ofcom.
- Pariser, E. (2011). *La burbuja del filtro: cómo la nueva web personalizada está cambiando lo que leemos y cómo pensamos*. Taurus.
- Pentina, I. y Tarafdar, M. (2014). De la “información” al “saber”: explorando el papel de las redes sociales en el consumo de noticias contemporáneas. *Las computadoras en el comportamiento humano*, 35, pp. 211-223.
- Rauch, J. (2018). *Medios lentos: por qué lento es satisfactorio, sostenible e inteligente*. Oxford University Press.

- Reviglio, U. (2019). La serendipia como principio de diseño emergente de la infoesfera: desafíos y oportunidades. En *Ética y Tecnologías de la Información*. Salmer.
- Savage, P., Medina, M. y Lowe, G. F. (2020). *Universalismo en los medios de servicio público: RIPE@ 2019*. Nordicom.
- Smith, A. (2018). *Muchos usuarios de Facebook no entienden cómo funciona la fuente de noticias del sitio*. Pew Research Center, Periodismo y Medios.
- Sørensen, J. K. (2019). Medios de servicio público, diversidad y recomendación algorítmica: tensiones entre los principios editoriales y los algoritmos en las organizaciones europeas de PSM. En CEUR Workshop Proceedings (vol. 2554, pp. 6-11). Actas del Taller CEUR.
- Sørensen, J. K. (2020). Universalismo personalizado en la era de los algoritmos. En *Universalism in Public Service Media: RIPE@ 2019* (191-205). Nordicom.
- Splichal, S. (2007). ¿Importa la historia? Comprender la idea del servicio público en sus raíces. En G. Ferrell Lowe y J. Bardoel (Eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media: RIPE@2007*. (237-256). Nordicom.
- Sunstein, C. R. (2017). *#Republic: Democracia dividida en la era de las redes sociales*. Princeton University Press.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Empujón: mejorar las decisiones sobre la salud, la riqueza y la felicidad*. Penguin.
- Thurman, N. y Schifferes, S. (2012). El futuro de la personalización en los sitios web de noticias: lecciones de un estudio longitudinal. *Estudios de Periodismo*, 13(5-6), pp. 775-790.
- Tucker, J., Guess, A., Barberá, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S. y Nyhan, B. (2018). Redes sociales, polarización política y desinformación política: una revisión de la literatura científica. *Lucha contra la Desinformación*.
- EBU (2020). Financiación de los medios de comunicación de servicio público. <https://www.ebu.ch/publications/research/membersonly/report/funding-of-public-service-media>
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de la política de medios: hacia un nuevo paradigma de política de comunicación. *Revista Europea de Comunicación*, 18(2), pp. 181-207.
- Van den Bulck, H. y Moe, H. (2017). Medios de servicio público, universalidad y personalización a través de algoritmos: mapeo de estrategias y exploración de dilemas. *Medios de comunicación, cultura y sociedad*.
- Van Dijck, J. y Poell, T. (2015). ¿Hacer social la televisión pública? La radiodifusión de servicio público y los desafíos de las redes sociales. *Televisión y Nuevos Medios*, 16(2), pp. 148-164.
- Van Es, K. F. (2017). Una crisis inminente de imaginación: personalización basada en datos en las emisoras de servicio público. *Media@ serie de documentos de trabajo de la LSE*, 43, pp. 1-18.

- Williams, J. (2018). *Destacar de nuestra luz: libertad y resistencia en la economía de la atención*. Cambridge University Press.
- Zuboff, S. (2015). Otro grande: el capitalismo de vigilancia y las perspectivas de una civilización de la información. *Revista de Tecnología de la Información*, 30(1), pp. 75-89.

# TELEVISIONES PÚBLICAS Y SOBERANÍA CULTURAL

Omar Rincón

Si se dice televisión, se piensa en entretenimiento, si se dice pública, se siente que es aburrida. Peor, aún pública es sinónimo de mensajes, estéticas y narrativas ortodoxas, fundamentalistas, solemnes, serias, culturosas, elitosas, occidentales, blanquitas, heterosexuales, machistas, clasistas, colonialistas... y todo porque se dijo que “públicas” era sinónimo de educativa y cultural o algo para “educar” al pueblo y elevar el gusto de la gente, o sea: salvar al pueblo del pecado del mal gusto y la incultura. Televisión para “ilustrar” ignorantes y “salvar” espíritus perdidos. Televisión para la nueva misión civilizatoria, antes en nombre del dios, ahora en virtud de la modernidad. Tal vez, por eso la televisión pública es solemne, culturosa, ortodoxa y clasista: llena de conceptos sin relato con cabezas parlantes sabias en el hablar y mucha bibliografía.

Si en la pública aparece lo popular, es como el gesto y gusto folclorizante incapaz de contarse por sí mismo, algo que debe ser reflexionado por los cultos. Y ahí aparece el documental sobre lo indígena, lo afro, lo femenino, las nuevas sexualidades. El documental o su remedo de solemnidades parece ser la marca de fábrica de la pública. *El derecho a la enunciación* pertenece al blanco, masculino, occidental y culto. *Los otros* no tienen derecho a auto-representarse, a enunciarse, y, menos, en sus agendas y en sus estéticas y en sus políticas.

Pero y si lo televisivo es un dispositivo narrativo-estético ¿por qué en la pública importa tan poco? Y ¿por qué ese miedo y pavor al entretener? En este ensayo quiero argumentar que hay televisiones en plural, que las televisiones se definen en sus modos de narrar, que hay modos diversos de lo público y que hay nuevos modos de imaginar a estas televisiones públicas. Argumento que las públicas en nuestro ecosistema

mediático y digital del siglo XXI son el mejor artefacto cultural (expansión de narraciones, estéticas y símbolos) para la re-imaginación de lo político (nuevas formas de lucha desde los jóvenes, las mujeres, los indígenas, los afros, las sexualidades, las calles y lo digital...) y para explorar las posibilidades tecnológicas (redes y plataformas) de nuestra época. Si esto es posible es porque los medios públicos son el más poderoso laboratorio comunicativo para la inclusión socio-simbólico y la soberanía cultural audiovisual o ser como cada identidad quiere ser.

Comienzo documentado auto críticamente el fracaso de la televisión públicas en América Latina, para luego evidenciar el potencial y las posibilidades que tiene para ser el mejor ecosistema mediático y digital en perspectiva democrática, de soberanía cultural y poder ciudadano. Al final, planteo los modos en que las televisiones públicas se pueden reinventar y convertirse en la experiencia más cool y popular de nuestro tiempo.

## 1. EL FRACASO (Y LA POSIBILIDAD) DE LA TELEVISIÓN PÚBLICAS

Las televisiones públicas en América Latina son un fracaso. Y no funcionan y no están funcionando por al menos 8 razones.

### 1.1. *La autonomía*

Aunque las televisiones públicas son un bien y servicio público que debe ser atendido por el Estado. Y para poderlo hacer democráticamente, deben ser independientes y autónomas del gobierno de turno; incluir la diversidad cultural y de identidades; ser pluralistas en opinión públicas, estéticas y formatos; las televisiones públicas nunca han podido ser *autónomas e independientes* de los gobiernos; no han logrado ser ese espacio simbólico de lo común; no han conseguido ser las voces, los relatos, las imágenes de los ciudadanos sino del gobernante de turno. A los gobiernos, sin importar su ideología, quieren comunicar y luchar por el relato público y creen que hacerse propaganda es

su derecho, entonces, las televisiones públicas se usan es para la lucha política más que para la expresión y enunciación de las comunidades, los ciudadanos, las culturas. No hay televisiones públicas porque hay demasiada injerencia de los gobiernos en la gestión, programación de contenidos y diseño de los canales. Por eso cuando ingresa un nuevo gobierno, cambian los directivos; y al cambiar los directivos, se cambia la orientación de producción de contenidos, formatos y estilo de cada televisora o cada medio público. Entonces, esa autonomía que tiene como “ideal” al modelo BBC o DW nunca ha existido en América Latina. Por lo tanto, no hemos tenido un proyecto claramente público, sino proyectos políticos de lucha por el mercado de la opinión pública y de disputa del relato de hegemonía política.

### ***1.2. Las audiencias***

El mayor fracaso de **las públicas es que no tienen público**. No tienen audiencia. No le importa el ciudadano. Y sin audiencias no hay comunicación. Y para que haya audiencias debe haber reconocimiento, identificación y pertenencia. Y como las audiencias no se reconocen en las públicas, va donde la interpelan: las privadas. El gran déficit de las televisiones públicas es, entonces, cómo hablarle al pueblo y cómo incluir ciudadanías. Esto se demuestra en que las televisiones públicas producen contenidos que no están en los códigos culturales estéticos narrativos de la gente y lo popular, ni de lo pop y del entretenimiento; por eso, el televidente no se reconoce en “esa calidad”. Se hace una televisión para el mundo civilizado y letrado y no una televisión para el pueblo; y más cínicamente, una televisión que está hecha por gente que no ve televisión.

### ***1.3. Lo televisivo***

A la televisión llamadas *públicas* se les ha impuesto que deben ser **cultural y educativa**. Dicen que fue la BBC, es un lugar común llamar a la BBC como legitimador de los discursos sobre medios públicos, la que

dijo que la televisión debe ser para informar, educar y entretener. Y así surge ese mantra que la privada entretiene y las públicas educan. Luego, las públicas hacen televisión del pasado, solemne, ortodoxa, llena de cabezas parlantes y retóricas ilustradas que buscan hacer educación escolar o cultura de museo o “subirle” el nivel a los pobres televidentes. Así, por pretender educar, lo que menos se hace es televisión, se renuncia a ejercer su poder emocional, se asume que el entretenimiento es pecado civilizatorio. Las públicas se quedan en una cosa escolar aburrida y sinsentido o politiquera sin incidencia. Las públicas expresan un estilo de vida ilustrado, clasista y aburrido. Se hace televisión sin respetar el ritual televisivo, o sea ese espacio de relajación cotidiana que todos habitamos cuando prendemos la pantalla y nos reconocemos y gozamos en ella; la gente lo que “entra” a ver es televisión (relajación, reconocimiento, entretenimiento), no a culturizarse y menos a educarse. Y, además, lo propio de lo público no es educar y culturizar, sino ser el escenario de lo común, la ciudadanía, la diversidad cultural, la pluralidad de opiniones, los juegos de las identidades: lo público es la gente, lo de todos y los goces colectivos.

#### **1.4. La gestión**

Se fracasa en las televisiones públicas, también, en *su modelo de gestión*. Como depende de los gobiernos, su gestión es política o gubernamental y no televisiva. O sea, no se gestiona como un canal de televisión, sino como un aparato burocrático. Mientras en lo gubernamental abunda la burocracia y los funcionarios, en lo televisivo debería haber poca burocracia y pocos funcionarios; la idea sería que se invirtiera el 90% del presupuesto en hacer televisión y el 10% en gestionar la televisión. Y lo peor, es que como es gubernamental, da lo mismo contratar un programa de televisión que un puente o que una carretera. Entonces, ese modelo de gestión atenta contra la televisión. Habría que contratar con lógicas televisivas y de calidad (la televisión es un proceso no un producto, es un asunto serial o sea de muchos capítulos y la calidad cuesta más), y van en otra lógica a esa gubernamental de lo más barato y la clientela de gobierno. Habría

que pasar de una lógica política burocrática a una lógica televisiva. Y si se desburocratizan, las televisiones públicas estimularán la producción de formatos diversos, la diversidad de contenidos y culturas, la aparición de talentos nuevos.

### **1.5. Los contenidos**

Las televisiones públicas están fracasando, también, en que **su programación y contenidos**, ya que están respondiendo más a un proyecto político y culturizante que a un pacto televisivo al servicio politiquero. Y los políticos casi siempre apoyados por “periodistas mascotas” solo entienden una sola forma de hacer televisión: las cabezas parlantes en pantalla que poco conectan con las televidencias poco comprenden que la televisión es diversidad de formatos, narrativas y estéticas; sobre todo formatos de inclusión ciudadana y exploración estética. Las públicas, si son televisión, se deben a las culturas del goce y no de la ilustración. Por eso, les hace falta ficción, entretenimiento, concursos, música, deporte. En lo estético, las públicas deben ser laboratorio de formatos para hacer una televisión que ponga en el centro la soberanía audiovisual. Soberanía audiovisual significa no copiar a esas televisiones de otras sociedades (BBC, DW, TVE), ya que somos otros; o copiar, pero para remixear, explorar y experimentar en modos propios. Y para inspirarnos, podemos ir a nuestras formas de “cocinar” y “musiquiar” el mundo, ya que en música y comida hemos ejercido nuestra soberanía cultural.

### **1.6. Lo popular**

Lo más evidente del fracaso de las televisiones públicas es **la ausencia de lo popular en la pantalla**. Y es que las públicas odian la televisión y el gusto popular; quieren culturizar, ilustrar, formar: y para eso la televisión es, solo, un “instrumento”. El resultado es una televisión aburrida, solemne, autoritaria. Por eso, el pueblo se va a donde lo quieren y seducen que es en los medios privados. Si algo hacen bien

los privados es retomar lo popular, lástima que solo sea para hacer negocio, para hacer porno-miseria, y no para expandirlo en sus gustos, placeres y saberes. Las públicas deberían saber que para meter lo popular en la televisión hay que reconocer los modos de gozar, saber, narrar y sentir de sus comunidades. Por eso, las públicas deben salir de sus estudios para habitar los territorios, abrir la pantalla a los ciudadanos, poner la grasa popular en los relatos.

### **1.7. Lo ciudadano**

**El otro fracaso es la ausencia de ciudadanos en las pantallas públicas.** Reconocer que la gente es la estrella de la televisión, y más en las públicas que es la de ellos. Por eso, hay que convertir a los ciudadanos en *celebrities*, en las estrellas de la comunicación pública, y serán las estrellas si están en la pantalla con sus rostros, voces, agendas, estéticas, formatos y saberes. La idea es reconocer las necesidades ciudadanas para responderles desde los formatos, las agendas, las estéticas y los contenidos. Las televisiones públicas deben rescatar el derecho y la posibilidad de la gente para meterse en las pantallas, promover que cada ciudadano se convierta en una *celebrity*. Las públicas deben, entonces, generar reconocimientos (que el ciudadano llegue a ser el enunciador), así su autoestima como sujeto y agencia política va a crecer, y expandimos los saberes y relatos comunes. Y la autoestima pública, social y cultural es muy política y necesaria para profundizar la democracia desde los medios.

### **1.8. Financiamiento**

Una de las dificultades más graves de las televisiones públicas es su financiamiento. Y esto pasa porque los gobiernos le han sacado el presupuesto y si le meten dineros es para hacerse propaganda. La respuesta aquí es un imperativo político: **Las públicas deben ser financiadas por el Estado.** Punto. Nadie se cuestiona que El Estado financie la educación o el arte o el cine o demás expresiones cultura-

les, ¿por qué es tan grave financiar el consumo cultural más importante de los ciudadanos que es la televisión? Nadie se pregunta quién debe financiar la educación o la cultura, sabemos que el Estado debe hacerlo. Ahora, ¿bajo qué modelo de sostenibilidad? Y creo que hay ideas que funcionan ya:

- El Estado entrega licencias y concesiones de televisión a privados y por eso debe cobrar un canon financiero por un tiempo determinado; por ejemplo, en Colombia, Caracol o RCN, los dos concesionarios privados deben cancelar 50 millones de dólares por 10 años... ese dinero va a un Fondo para la televisión públicas. En la mayoría de los países, los privados usufructúan el bien público de la televisión sin pagar un real al Estado, esto es aberrante.
- Del pago o tarifa que hacen los usuarios por los servicios de televisión por suscripción, cable, satélite o plataforma, establecer un porcentaje de ese valor que debería ir para un Fondo para las televisiones públicas; por ejemplo, en Colombia era del 10% del valor de la suscripción, ahora es un valor fijo por usuario.
- Del total de ingresos de la publicidad de los canales privados, un porcentaje podría aportar a un Fondo para las televisiones públicas; por ejemplo, en Colombia es del 1,5% de los ingresos.
- Un porcentaje de la publicidad oficial del Estado debería ir para apoyar las producciones de las televisiones públicas; por ejemplo, en Colombia se dice que debe ser el 10% pero no se cumple.
- Un porcentaje de los negocios de las plataformas como Netflix y los negocios de Facebook y Google debería ir a un fondo destinado a la producción de las públicas.
- Y obviamente, debe haber recursos asignados del Estado Nacional, provincial o local con base en proyectos específicos de contenidos y formatos.

Existen muchos otros modos de financiarla como pueden ser los patrocinios publicitarios, las fundaciones, el crowdfunding, la co-producción. Todas formas que serán importantes y significativas si las televisiones públicas se “ciudadanizan”, o sea, tienen valor para el televidente. Lo importante es que no se les imponga el modelo de financiamiento de la televisión privada a través de la publicidad porque se convertirían en otro canal privado que buscaría la tontería cultural.

## 2. LA RE-INVENCION DE LAS PÚBLICAS

Para poder transformar las públicas, hay que asumir críticamente que han fracasado en América Latina porque hemos hecho es una cosa neutra, higiénica, sinsabor, extraña, ajena, lejana que no es de nadie: ni del partido político, ni del presidente de la república, ni del gobierno, ni de los ciudadanos, ni de los periodistas, ni de los de cine, ni de los realizadores, ni de los periodistas; como que nadie se hace dueño de la televisión públicas. Así la públicas termina siendo lo de nadie.

A partir de este diagnóstico de los fracasos y las posibilidades que tienen las públicas de ser la mejor televisión en perspectiva democrática, de soberanía cultural y poder ciudadano, planteo este manifiesto para hacer las mejores televisiones públicas en modo latino:

1. Las televisiones públicas deben ser **independientes y autónomas** de los gobiernos de turno, ya que su mantra es profundizar la democracia y hacer posible las ciudadanías comunicativas.
2. Las públicas deben **tener público**, audiencia. Por lo tanto, deben narrar en códigos estéticos y narrativos de la gente que ve televisión para generar pertenencias y reconocimientos.
3. Más que educación y cultura, **las públicas son televisión primero que todo**, luego hay que hacer televisión. La televisión es, en sí misma, entretenimiento, pactos narrativos y placeres populares.

4. Un canal de televisión **se gestiona desde y con los procesos y lógicas del hacer televisivo**: a largo plazo en tecnología, programación, contenidos, estéticas, proyectos, modos de contratar.
5. Las públicas debe ser **laboratorio de creación** para hacer una televisión que ponga en el centro la soberanía audiovisual a través de la exploración de la ficción, el entretenimiento, las culturas de goce.
6. Las públicas debe **meter en pantalla a lo popular**. Esto significa reconocer los modos de gozar, saber, narrar y sentir de sus comunidades.
7. **Las públicas deben llenarse de rostros, estéticas y agendas ciudadanas**, que los ciudadanos sean las *celebrities*, las estrellas de la enunciación.
8. Las públicas deben **ser financiadas por** un modelo mixto de financiación establecido por ley donde el Estado sea el garante.

### 3. EL PODER DE LA TELEVISIÓN PÚBLICAS

Las televisiones públicas son importantes porque son las pantallas de todos, donde las minorías y diversidades se encuentran, expresan y reconocen; son como un mercado público donde se mezclan las estéticas, relatos y voces de lo indígena con lo afro, lo mestizo y lo blanco; lo femenino con las diversas sexualidades; los jóvenes y los niños con los adultos mayores. Y es que las públicas son las de lo común: la de todos. Pero mejor aún, las televisiones públicas son importantes porque asumen lo que no interesa al mercado y a las privadas: la ciudadanía, la soberanía cultural y la democracia.

Para hacerla realidad, las públicas deben ser ***una televisión desde abajo, con el pueblo y por la ciudadanía*** porque en general son de arriba (las élites), con los ilustrados y por los poderosos. Hay que disputarle el *abajo* y el *pueblo* que se ha vuelto propiedad de los canales privados, los negociantes de emociones sensacionalistas y los

caudillos políticos que juegan con la ciudadanía. Si de algo saben la industria de los mercaderes y los políticos caudillistas es de tomarse en serio el gusto popular y explotarlo hasta convertirlo en baratija y adicción, he ahí su éxito de audiencias y su pobreza de proyecto: les gusta conformar, les encanta que la gente no cambie para mantenerla siempre súbdita. Por eso, siempre le dan de “comer” el mismo sabor cultural y político: *fast food* del pensamiento decía Bourdieu (1996) en *Sobre la televisión*. Y ya sabemos qué pasa cuando uno come todos los días comida chatarra que muere de gordura tonta; eso mismo pasa con la televisión privada, nos convierte en tontos culturales.

Lo paradójico es que ese mismo *abajo* y ese mismo *pueblo* y ese *pop* y *popular*... es algo que no gusta y del cual desconfían las élites de derecha e izquierda, por eso creen que las televisiones públicas son para educar y culturizar bárbaros y niegan que sea una institución de lo popular; he ahí el fracaso de su proyecto televisivo y su poca incidencia cultural.

Hay que seguir recordándole a las elites políticas e ilustradas que si de algo sabe el popular es de televisión porque la ha visto mucho, la sabe gozar sin culpas y le sirve para relajarse de sus luchas cotidianas por la sobrevivencia. Por eso, hay que intentar hacer televisiones públicas pop y popular para acercarse a los que ven televisión que son los sectores populares, si no estos sectores seguirán secuestrados por los mercaderes privados.

A la televisión hay que seguir viéndola como una institución cultural y política fundamental para las culturas populares, y serán públicas y populares cuando amplíen y diversifiquen los placeres, los formatos, las estrategias de comunicación, los reconocimientos y las estéticas y tonos. Serán populares y poderosas cuando son televisión, pero otra televisión: una experiencia de comunicación pública con seducción y la idea de proveer reconocimientos a los ciudadanos.

Las televisiones públicas son la Otra, la que mira para otros lados, desde otros sujetos y habita más territorios culturales, es esa que busca ejercer audiovisualmente la soberanía cultural. La Otra que es renegada por los políticos, las industrias de espectáculo, los empresa-

rios pero que es a donde vamos cuando todo falla y se cae como con el virus del 2020. Ahí sí, políticos, mercaderes y empresarios fueron a esa Otra, las públicas, porque ahí había contenidos de utilidad social y de mucha calidad que nos recordaban a donde es que pertenecíamos en sentimientos, saberes y experiencias.

Los entornos digitales posibilitan que esta Otra, las públicas, se hagan visibles y ofrezcan lo mejor de sí mismas. Y la públicas serán la mejor alternativa en el ecosistema digital si su enunciación es diversa, propone un relato colectivo expandido e incluyente; si en lo estético y formatos mezcla y explora en perspectivas de lo propio; si en los contenidos construye agendas desde y con la ciudadanía; si acuerpan las políticas feministas, indígenas, afros, sexuales que mueven la democracia.

Y esto es posible porque las públicas son las que crean y trabajan desde las identidades e invitan a vivir los territorios que nos tocan en destino. No es gubernamental, ni es privada, es la de todos, sobre todo de los sin-pantalla y las minorías (los pobres, los feos, los gordos, los vecinos, los indígenas, los niños, los afros, los jóvenes, los de más edad, los migrantes...). Este proyecto se concreta cuando es hecha por los ciudadanos (la página social y cultural del colectivo), produce acceso a la pantalla para todos (todos queremos ser las estrellas de nuestro entretenimiento) y fomenta un movimiento de creadores audiovisuales (nuevos formatos, otras temporalidades, estallar la pantalla) para generar soberanía cultural.

Para dar cuenta del poder de las televisiones públicas en el año 2000 con los maestros Jesús Martín-Barbero y Germán Rey escribimos el siguiente *Manifiesto por una televisión pública, cultural y de calidad* el cual todavía se puede firmar... y afirmar hoy veinte años después:

- I. **La televisión pública interpela al ciudadano mientras la televisión comercial le habla al consumidor** y la televisión gubernamental se relaciona con el simpatizante.
- II. La televisión pública debe ser **el escenario del diálogo intercultural**.

- III. La televisión pública debe **promover lo universal que no pasa por lo privado y comercial.**
- IV. La televisión pública debe dejar de pensarse como secuencia lineal y curricular al estilo escolar para **ganar el proceso y el flujo propio de las narrativas audiovisuales y de lo cultural.**
- V. La televisión pública debe hacer programas de gran impacto, que se conviertan en **hechos sociales, generen conversación cotidiana** y ameriten repetición.
- VI. La televisión pública debe recuperar **lo gozoso, divertido, significativo, seductor y afectivo** que promueve el entretenimiento televisión.
- VII. La televisión pública debe **ampliar las posibilidades simbólicas y de relato** para la construcción de más ciudadanías, más democracia y más sociedad civil.
- VIII. La televisión pública debe ser **una experiencia cultural en sí misma** por la expresión, sensibilidades y sentidos que promueve.
- IX. La televisión pública debe formar a los televidentes en los ámbitos de **la lectura crítica de las imágenes**, los medios de comunicación y la política.
- X. La televisión pública debe fomentar **un movimiento inclusivo y experimental de creación** audiovisual.

En el año 2016 en Chile con el maestro Jesús Martín Barbero publicamos el *Manifiesto por una televisión pública decente* que decía así:

En esta América Latina que estamos haciendo, esa que quiere dejar su relato de identidad basado en los odios, las venganzas y las violencias para pasar a una narrativa de dignidad, convivencia y esperanzas... los abajo firmantes *queremos manifestamos por una televisión pública* que

- I. nos exija y nos ayude a movernos hacia **relatos de futuro** en los que nos veamos a nosotros mismos;
- II. **meta en las pantallas las muy diversas formas de ser latinoamericanos;**

- III. narre **las historias no contadas** de lo hemos sido como continente y del que deseamos legar a nuestros hijos;
- IV. habite, experimente y **practique las culturas orales**, escritas, audiovisuales y digitales;
- V. ponga a **los ciudadanos a ganarse la voz y la imagen** jugando desde sus propias narrativas y sus estéticas;
- VI. reconozca sin miedos el mundo que habitamos desde lo popular para que **desde abajo estalle la pantalla de las elites** y los políticos;
- VII. ponga a **las nuevas generaciones** a hacer nuevos relatos y nuevos formatos que enganchen con el lenguaje de lo digital y lo transmedia de hoy;
- VIII. una televisión pública **que sea *decente con América Latina***.

En estos dos manifiestos aparecen los conceptos claves que definen la fuerza de la televisión pública: Ciudadanía, experiencia cultural, hechos sociales, posibilidades simbólicas, diálogo intercultural, promover lo universal, relatos de futuro, diversas formas de ser, las historias no contadas, experimentación de culturas y lenguajes, movimiento inclusivo y experimental de creación, dignidad, convivencia y esperanzas... narrativas... conversación cotidiana, gozosa, significativa, afectiva, crítica, decente... desde abajo, popular, joven, transmedial.

Pero para hacer todo esto posible, tenemos que tener unas televisiones públicas que estallen *el monoteísmo estético* de lo privado, *la concentración económica* de la televisión comercial/privada y *el poder destituyente* de los sueños de los monopolios mediáticos. He ahí la necesidad de unas televisiones públicas en la que todos los sueños sean posibles... podamos reinventar el continente... haciéndolo uno más tejido desde abajo, más de todos... porque en América Latina *lo que sabemos, lo sabemos entre todos*. Las televisiones públicas, entonces, deben ser parte de la sociedad, deben ser la cancha donde los ciudadanos jueguen el partido de la democracia y el reconocimiento de sus identidades.

Pero, paradójicamente, hacemos al contrario: la pasamos comprándole o copiándole a CNN, a Fox, a la BBC, a Discovery, a NatGeo, a

todos, como si ellos fueran los que saben... y ellos saben hacer SU televisión, son el mainstream, pero no saben de nuestro común, nuestras culturas, nuestras soberanías porque ¡no saborean de nuestras culturas! Nuestro complejo audiovisual está en que no nos atrevemos, sino que copiamos a lo que hacen en Miami o Londres o París; luego, todos hacemos lo mismo: *fast food* cultural sin sabor local. Nos falta narrar con nuestras propias identidades, con nuestros cuerpos, desde los territorios... para desde ahí construir una cosa distinta pero cercana.

#### 4. NO SOMOS BBC, SOMOS A LA NUESTRA.

No tenemos que seguir intentando ser la BBC o la DW o la TVE, no tenemos esas culturas audiovisuales o políticas, somos otra cosa: Latinoamérica. Y tenemos muchas experiencias audiovisuales propias donde inspirarnos. El éxito de la comunicación está en que reconozca y pertenezca a las formas de hacer y ser cultura local. El caso brasileño es único porque el que revolucionó a la televisión fue Glauber Rocha, más reconocido por ser el gran cineasta fundador del *cinema novo* brasileño que buscaba un estilo que expresara y mostrara las contradicciones de la realidad, y a la vez ayudara a transformarla. Pero este Glauber Rocha<sup>1</sup>, también, revolucionó la televisión sacando la cámara a la calle, haciendo un relajo, yéndose por ahí... Glauber lo hizo asumiendo la estética del hambre, el despelote y el desaforo... y toda la televisión brasileña pasó a *hacer* algo parecido a lo que Glauber Rocha hizo (Mota y Diawara, 2012). Su revolución: se atrevió a *hacer* brasileño. Debemos hacer televisiones más cercanas, menos pretenciosas y más realistas. Y es que no somos BBC, somos *a la nuestra*.

Y para ser *a la nuestra* hay que experimentar los formatos televisivos desde y en perspectiva de nuestras culturas locales; necesitamos ir a los territorios, a las memorias, a las identidades y a la vida cotidiana para encontrar historias, estéticas, narrativas, formatos... ya

---

<sup>1</sup> Ver: Glauber Rocha, *Abertura*, TV Tupi, 1979-1980 (disponible en youtube).

que cada historia trae su formato para ser contada: el mantra es que los formatos los da lo que vamos a contar. En eso las televisiones públicas son diferentes a la televisión privada que le impone el formato a la realidad. Para poder narrar en nuestro estilo latino tenemos que formar la cabeza de manera narrativa y expresiva. Le oí al maestro Jesús Martín Barbero decir una fórmula que me encanta: Para comunicar, primero, hay *pensar con la propia cabeza* y para eso hay que formarla con cultura, arte, historia, territorio, política y mucho más. Segundo, tener *qué decir*, y para tener qué decir hay que investigar. Y tercero, *ganarse la escucha*, o sea, narrar bien, escuchar bien a la gente y su cultura para poder contar bien las historias.

## 5. LA SOBERANÍA CULTURAL

La clave de la comunicación popular desde y en los territorios es **la soberanía cultural**. Soberanía cultural audiovisual. Soberanía cultural comunicativa. Ser como cada uno somos, eso es la soberanía cultural. Que cada una se parezca a su pueblo. Ser soberanos sobre nuestros mensajes y narrativas, sobre nuestras agendas y deseos, sobre nuestros placeres y saberes. Soberanía cultural es que cada comunidad y territorio se dé los medios que les dé la gana, no lo que les pongamos otros: en sus temas, en sus sabores, en sus goces. Que cada medio local y pública tenga su propia soberanía de hablas, de programación, de estéticas, de narrativas, de agendas, de voces. Si nuestra forma de contar es en forma de chamamé o cumbia o merengue, de canciones, pues hacer chamamé o cumbia tv, o sea, canten en formato audiovisual.

¿Dónde me doy la soberanía narrativa? ¿Dónde me doy la soberanía estética? Si a mí me gustan los programas largos, bueno, hagan programas infinitos, ¿por qué tiene que haber programas de media hora y una hora? ¿no les parece eso es un influjo de la escuela? En la escuela: clases de matemáticas, de 7 a 8; de 8 a 9, castellano; de 10 a 11, geografía. ¿quién dijo que la radio y los programas tienen que durar por horas? Los relatos tienen que durar lo que duran, la clave es terminarlos cuando nos aburamos y nos demos cuenta de que no so-

mos significativos. Los programas deben ser como una fiesta donde todos gozamos juntos. Entonces soberanía cultural es darse la televisión que uno quiere en agenda, en estética, en narrativas, en gustos.

Las públicas son aquellas que hacemos entre todos con lo que sabemos y los medios tecnológicos a la mano, el criterio de calidad es la inclusión ciudadana, la expansión de voces y estéticas y el narrar desde lo que uno es en estéticas, agendas y narrativas. Ejercer la soberanía cultural audiovisual es hacer televisión desde el nosotros y para nosotros, sobre todo en los modos del relato; narrar desde el territorio con sus saberes y sabores, sus estéticas y goces, sus relatos y agendas, sus identidades y dignidades.

Si se afirma la soberanía cultural, las públicas disienten de la mirada gringa (Hollywood, Disney y CCN), para proponer como criterio de calidad al diálogo intercultural que generen con otras televisiones públicas de América Latina y el mundo y la producción de otras formas de narrar localizadas en los territorios e identidades. Y esto se concreta en proponer como criterio de calidad el convertir a las públicas en laboratorio de exploración narrativa y estética.

La soberanía audiovisual implica que las públicas reconozcan que en América Latina hay mucha gente haciendo video y los canales públicos deberían ser su pantalla natural. Por lo tanto, las públicas deben recoger ese enorme movimiento de jóvenes que están haciendo video en las comunidades y exploran nuevos modos de contar para darles una gran franja para que sus obras pasen al público. Si se parte de la soberanía audiovisual, las públicas serán el escenario de pantallas propicio para producir un diálogo intercultural entre las diversidades que nos habitan como territorio, nación o región.

## 6. LA PÚBLICAS ES LA MAS COOLTURE<sup>2</sup>

Todo lo propuesto se concreta en los estilos de vida que las públicas construyan para atraer, vincular y conectar a los ciudadanos del siglo

---

<sup>2</sup> Omar Rincon, *La coolture*, Revista Anfibia, noviembre 26, 2018.

XXI. Decía Foster Wallace (2013) que la televisión es un estilo de vida ya que “el pop da forma a los modos que tiene nuestra generación de experimentar y leer el mundo, de la misma manera afecta de forma natural nuestros valores y expectativas artísticas” (Foster Wallace 55 y 56) y concluye que la televisión es clave para que los ciudadanos exijamos el derecho al entretenimiento que se caracteriza por *cautivar* y por *atraer*. Y todo esto lo ensayó en 1988. En el siglo XXI es evidente que la televisión es significativa si nos aporta un estilo de vida, si narra y significa en la cancha pop de *la coolture* (Rincón, 2018), si desarrolla narrativas y estéticas que nos amen y seduzcan. Y a todo esto se niega la públicas en su desprecio por la televisión, lo pop y el entretenimiento.

La paradoja es que ahí está el potencial y poder de las públicas: proponer un estilo de vida singular a los ciudadanos: uno sabroso, acuerpado con nuestros territorios, juguetón de ironías populares y cultas. La idea es jugar en la cancha de la *coolture* sin perder el estilo de lo propio. Una televisión que provea amores, cariños y orgullos ciudadanos. Un estilo de vida al que queramos pertenecer porque nos agrega valor, hace sentir bien y nos lleva a pensar bonito.

Y creo que el mejor estilo de vida por contenidos significativos, estéticas del reconocimiento, *tumbao* propio está en las públicas. Por eso, la propuesta es que convertir a las televisiones públicas en experiencias singulares para tener estilo, ser tendencia y estar donde la experiencia más pop & popular existe... y se logrará produciendo los mejores relatos audiovisuales latinoamericanos: esos que no están en Netflix, ni Disney+, ni Amazon, ni en CNN, ni los canales privados de su país, ni en el moribundo cable. Las televisiones públicas deben ser esas que nos otorgan orgullo porque nos hace ser distintos y tener un estilo de vida propio, único y singular: el nuestro.

Para hacer posible este ideal, las públicas deben ser laboratorio de formatos: **copiar, explorar y experimentar** para trabajar en la invención de formatos con sentidos de entretenimiento, ciudadanía y enunciación local. Y para poder imaginar formatos hay que inspirarse en las identidades, los territorios, los feminismos, el fútbol, la

comida, las músicas; esas prácticas donde nos ponemos la camiseta, jugamos nuestros cuerpos e indagamos nuestros gustos.

En este laboratorio, **la figura del narrador muta del autor al tejedor de links-experiencia, al Dj**. La creación se convierte en mezclar, fusionar, bastardear, reciclar. El narrador dj, cuenta con otros, hace enunciación colectiva con otros para comunicar una sensibilidad, una emoción, un ritmo desde y en lo audiovisual. DJ que juegan entre pantallas, visibilidades, reconocimientos y goces.

**Las televisiones públicas son muy digitales.** Las públicas son la plataforma Otra, infinita y diversa de temáticas, voces y estéticas. Hay para todos los públicos y saberes y goces. Por eso es una plataforma donde hay mucho que ver, eso que los privados no pueden porque hacen televisión buena para el día, pero desechable para el futuro o la memoria; eso que las plataformas globales no logran porque su referencia es la cultura mainstream. Mientras las públicas son perdurables, las privadas desechables. Y ese ser plataforma, las hace compatible con el modo de ver la tele en el siglo XXI, cuando el ciudadano espectador es el programador de su entretenimiento. Las públicas tienen el potencial para ser plataformas en donde todo está disponible, todo el tiempo.

Las públicas tienen en su ADN el potencial de ser una plataforma como Netflix, más que un canal o una señal televisión, porque tiene programas de excelencia siempre disponibles para que el ciudadano disfrute y construya su programación. Y es que las públicas tienen programas de mucha calidad porque se atreven a otros formatos y sus contenidos son de eso que nos hace pertenecer a unas identidades. Y por esa diversidad sus programas se pueden ver y repetir y repetir por siempre: son programas precisos para la “platoformización” del entretenimiento audiovisual.

Las públicas ya son, también, transmediales en narrativa, ciudadanía y entretenimiento, ya que sus contenidos fluyen de pantalla en pantalla porque duran más que un *like*: están para siempre. Las públicas deben aprovechar el potencial que ofrece la transmedia para hacer lo público diverso y encantador porque desde la transpantalla ya no es necesario depender del *rating*. Antes era necesario que

la gente viera en vivo y en directo, ahora vemos cuando queramos. Hoy la televisión pública se ve, más que en directo, en internet, en *youtube*, en muchas plataformas. Por eso, las públicas deben usar intensivamente las redes para comentar, conversar y narrar; y poner pantallas para que los televidentes-ciudadanos cuenten sus historias.

Tanto la *plataformización* como *transmedialización* hacen que las públicas sean mucho más interesante para la construcción de seguidores, conversaciones y comunidades de sentido y disfrute. En consecuencia, las públicas en América Latina, debe volcarse más en diseñar más que canales, plataformas y juegos de redes. Y los gobiernos deben por ley obligar a que en los controles remotos esté el botoncito de la tévé públicas (algo así como el botón de Netflix) para que sean parte del menú simbólico cotidiano.

## 7. FINAL ABIERTO

Las públicas son el mejor mar cultural para navegar y explorar temáticas, sujetos, territorios, estéticas, narrativas, formatos y sensibilidades de nuestra contemporaneidad. Y esto es posible porque las públicas son el más poderoso laboratorio comunicativo para la inclusión socio-simbólica y la soberanía cultural. Y, además, son el escenario donde se hace experiencia el derecho a la comunicación que es un “invento” del siglo XXI que plantea que todo ciudadano es un sujeto comunicativo, un enunciador de mensajes, un narrador que disputa la enunciación colectiva del mensaje.

Y para que las públicas hagan realidad ese mantra de expandir y estallar la enunciación colectiva deben **modificar las condiciones de producción-enunciación... y de formación del talento... y de discurso político y estético...** Hay que subirnos en la ola de las mutaciones culturales para producir escenarios diversos de expresión, política y narración audiovisual. Las públicas nos deben obligar a volver a pensarnos desde nosotros mismos: a sabernos ricos y sabrosos y sabedores desde y en nuestras experiencias corporales, políticas y ciudadanas. Y

recordar como dicen que dijo la música Amanda Plamer, <los medios somos nosotros>. **Y no hay más cool que las públicas.**

## 8. REFERENCIAS CITADAS

- Amado, Adriana y Rincón, Omar, *La comunicación en mutación*, Bogotá, FES comunicación, 2015
- Bourdieu, Pierre, *Sobre la televisión*, Barcelona, Anagrama, 1996.
- Foster Wallace, *En cuerpo y en lo otro*, Barcelona, Randon House, 2013.
- Martín Barbero, Jesús, Rey, Germán y Rincón, Omar, *Manifiesto por una televisión públicas cultural y de calidad*, Revista Gaceta #47, Bogotá, Ministerio de Cultura, diciembre, 2000, pp. 50-61
- Martín Barbero, Jesús y Rincón, Omar, *Manifiesto por una televisión públicas decente*, en Claudio Avendaño, *Comunicación y proceso constituyente*, Santiago de Chile, Le Monde Diplomatique, 2016, pp 7-8
- Mota, Regina y Diawara, Mathia, *TV, arte y cine | Glauber Rocha, Jean-Luc Godard, Jean Rouch y Ruy Guerra* en Cuadernos de la Red de Historia de los Medios, *Televisión*, Buenos Aires, UBA, 2012, pp. 181-233
- Rincón, Omar, *La coolture*, Revista Anfibia, 2018.

# COMUNICACIÓN PERSUASIVA Y TRANSMISIÓN DE VALORES DE SERVICIO PÚBLICO. EL CASO DE RTVE

Montse Bonet  
y Lola Costa Gálvez

El propósito de la comunicación corporativa puede resumirse en esta frase atribuida a uno de los fundadores de las Relaciones Públicas, Ivy Ledbetter Lee: “hacerlo bien y hacerlo saber”. La comunicación persuasiva es uno de los elementos clave de la comunicación corporativa. La diferencia con las técnicas de relaciones públicas, enfocadas al diálogo con los públicos entendidos en un sentido amplio (Grunig, 2009), radica en el tono de la comunicación, dirigido a transmitir un mensaje de manera convincente para impactar en un *target* y haciendo uso de acciones dentro del campo del marketing y la publicidad como los formatos publicitarios, el *branding* o el marketing relacional.

La comunicación persuasiva es por tanto una herramienta muy poderosa al servicio de las marcas que, en el ámbito del sector público, debe abordarse con un especial cuidado por el contexto específico de los medios públicos (Costa Sánchez & Guarinos Galán, 2018; Martínez-Muñoz et al., 2020), ya que incide en la construcción social de su imagen (Goyanes et al., 2021). En el caso de RTVE, sin publicidad desde 2009 (Cortes Generales, 2009), en los últimos años se han dado pasos adelante en las acciones de comunicación como las campañas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) (RTVE, s.f.1), el rediseño de la identidad gráfica en 2020 (Summa, 2020) o la consulta ciudadana de 2021 (Control Publicidad, 2021).

Dentro de este marco, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿cómo transmite RTVE sus valores de servicio público a través de la comunicación persuasiva? Desde los más genéricos a los más es-

pecializados para observar cuáles se destacan en su discurso (EBU, 2012; RTVE, 2020). A través del análisis documental de las Memorias de Servicio Público y RSC de RTVE y de una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas a la Directora de Comunicación y Participación de la Corporación RTVE, María Eizaguirre Comendador, y al cofundador y Director Ejecutivo de South 180 (anteriormente Director de Estrategia y Media Intelligence Service de la European Broadcasting Union), Roberto Suárez Candel, trazaremos la estrategia de comunicación de RTVE en los últimos 15 años (de 2008 a 2021), desde que no tiene publicidad y ha necesitado más el favor del público, para identificar las acciones clave que se han lanzado al servicio de la comunicación persuasiva de los valores de servicio público.

## **1. DEL MONOPOLIO A LAS ALIANZAS: QUÉ ES Y CÓMO SE DEFINE EL SERVICIO PÚBLICO AUDIOVISUAL**

La primera acepción que el Diccionario de la Lengua Española da a la palabra valor es “Grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”. El resto de las acepciones contiene definiciones adjetivadas de forma siempre positiva, tanto desde una perspectiva material como espiritual. En el caso que nos ocupa, el de los medios de comunicación, la definición del servicio público se ha construido normalmente sobre la base de la identificación de un conjunto de valores y de objetivos aplicados a los contenidos ofrecidos (qué), a los operadores del servicio (quién), a su realización (cómo) y a la disponibilidad / alcance de la oferta (dónde, a quién) (Fernández-Quijada et al., 2015). Además, la definición ha incluido las funciones sociales que el servicio público debía llevar a cabo. Éstas están conectadas con los efectos esperados y el impacto que resulta de alcanzar dichos valores y objetivos. Sin embargo, lo que en las últimas dos décadas ha devenido casi cotidiano, es decir, definir qué es y qué no es el servicio público audiovisual, no

lo fue en absoluto en sus orígenes (Llorens, 2007, 2009). El servicio público en los medios era parte de un proyecto político, económico, social y cultural de gran calado, el Estado del Bienestar, concebido en la posguerra y ahora seriamente amenazado (Guimerà Orts & Bonet, 2020). Era, por ende, un proyecto de profunda raíz europea, lo cual ha jugado en ciertos momentos en su contra, por ser demasiado euro-centrista y olvidar que el servicio público, como conjunto de valores y objetivos, puede y debe adaptarse a distintos entornos, cada uno de los cuales tiene sus *path dependencies* (Voltmer, 2013). Históricamente, se ha estudiado la capacidad de adaptación de los medios de servicio público a partir de los cambios generados en el contexto, ya sea social, económico, cultural o político. Muchas transformaciones en los medios públicos se han explicado también a partir de los cambios en las políticas de comunicación. Existe un grupo de investigadores que ha propuesto en los últimos años una nueva e interesante perspectiva de análisis consistente en estudiar, como hasta ahora, los cambios del ecosistema mediático a partir de los cambios en las políticas de comunicación, pero añadiendo también un análisis hecho a partir de los cambios sufridos por el propio Estado del Bienestar (Enli & Syvertsen, 2020).

La narrativa a favor o en contra de los servicios públicos (en general, incluyendo también la sanidad o la educación) que tanto abundan desde hace casi treinta años es fruto de la crisis que tuvieron que afrontar los servicios públicos en los años 90, una crisis deudora a su vez de la desregulación iniciada en Europa a finales de los años 70 y primeros 80 (e incluso en la siguiente década en países del Este europeo). Este cambio en las reglas del juego supuso la ruptura de los monopolios públicos de radiodifusión y la entrada de nuevos actores procedentes del sector privado, cuya presión continuada obligó a los servicios públicos, ya consolidados y bastante acomodados, a hacer algo impensable hasta entonces: tener que justificar su mera existencia. A nivel normativo, el *Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública* anexo al *Tratado de Ámsterdam* (1997) dejaba a cada estado miembro la potestad de financiarlo siempre y cuando esta financiación sirviera para llevar a cabo

sus funciones específicas. Los primeros años 2000, gracias al destacado rol de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea y a las diversas denuncias presentadas ante la Comisión por radiodifusores comerciales, fueron prolíficos en cuanto a debates sobre la legitimidad de los servicios públicos, puesto que de ello dependía su financiación (Llorens i Maluquer, 2007; Steemers, 1999). Para especificar mejor los criterios de evaluación de su financiación, se publicó el 17 de octubre de 2001 la *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión* (Comisión Europea, 2001). Se inició entonces un proceso constante de definición y de justificación del servicio público (qué es y qué incluye), con especial énfasis sobre la manera de financiarlo. Fue un proceso un tanto arduo puesto que no existía (ni existe) una única definición o teoría coherente sobre el servicio público, dado que es un concepto negociado que refleja diversas políticas de comunicación y tradiciones de investigación (Bardoel, 2008; Jakubowicz & Sükösd, 2008). El debate tenía entonces un claro sesgo normativo y tuvo lugar principalmente en la esfera político-académica (Bonet et al., 2012). Los valores, objetivos y funciones que deberían ser atribuidos al servicio público eran los principales puntos que discutir y su legitimidad era generalmente cuestionada, pero sin el propósito de hacerla peligrar. Sin embargo, la caída de los monopolios públicos imprimió un nuevo rumbo al debate, convirtiéndose progresivamente en menos normativo y más pragmático. Lo sustancial ya no era tanto su conceptualización teórica o normativa como saber qué contenidos y servicios podían ser ofrecidos por los operadores públicos y en qué plataformas podían estar presentes. Las oportunidades de expansión gracias a la innovación tecnológica y las transformaciones resultantes del sistema mediático condicionan el debate sobre el servicio público en los medios poniendo el foco en sus límites operativos y su impacto en el mercado (Bonet et al., 2012; Suárez Candel, 2012).

El servicio público audiovisual europeo empezaba a tener más delimitadas sus funciones, sus objetivos, su financiación y, en general,

el marco en el que debería desarrollar su labor en las próximas décadas (Donders & Moe, 2011). Nacido como parte del proyecto del Estado del Bienestar, ahora debía moverse en un entorno marcado por el neoliberalismo; hasta entonces, su principal y casi única manera de justificar que fuera un monopolio en muchos países era que el espectro radioeléctrico era “escaso”, pero en los nuevos tiempos el adjetivo usado es “limitado” (Bonet & Guimerà i Orts, 2016). Del ya famoso “educar, informar y entretener” se ha pasado a fijar un *remit* (entendido no sólo como objetivo sino también como razón de ser) más ambicioso “educar, informar, entretener, cohesionar, facilitar el acceso a la Sociedad de la Información” y bastantes objetivos más contenidos en los siete valores de servicio público (conocidos ampliamente como *public values*) más universalmente aceptados: rendición de cuentas (*accountability*), accesibilidad, imparcialidad, independencia, pluralismo, fiabilidad, y universalidad. Pero la idea de “valor” es más compleja, puesto que puede entenderse en un sentido económico e incluso religioso, si se quiere. No es lo mismo preguntarse qué valor tiene un servicio público que preguntarse qué valores representa. Y en estos casos, el foco está puesto en quien debe servir pero no tanto en quien debe ser servido, la sociedad. Es por ello por lo que la EBU (European Broadcasting Union) inició una nueva campaña bajo el lema *Contribution to Society* (EBU, 2015; Suárez Candel, 2021) cerrando así un poco más el círculo de lo que debía ser una relación más clara, definida y coherente entre el servicio público y sus audiencias: “Contribution to society emphasizes that PSM have an impact on society” (EBU, 2015: 12).

Además, en este nuevo contexto que se le está diseñando, el servicio público debe convivir con el sistema privado. En su *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre el servicio público de radiodifusión en la era digital: el futuro del sistema dual*, la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo hizo una defensa clara de lo que se conoce como sistema dual característico, aunque no exclusivo, de la radiodifusión europea. Esta postura implica no sólo la defensa de la pervivencia del propio sistema sino también la casi exigencia de colaboración entre ambos sectores, el

público y el privado, hasta el punto de pedir un intercambio de “buenas prácticas” entre todos los agentes implicados (incluidos autoridades reguladoras, gestores, usuarios, etc.) para conseguir una *win-win situation*. Años después, la EBU encargó un estudio al profesor e investigador Tim Raats (2019) para analizar formas de colaboración público-privado potenciales o ya existentes, siempre y cuando se garantizara que el sector público podría llevar a cabo sus funciones tal y como le está encomendado. Es lo que Enli & Syvertsen (2020: 42) llaman *adaptability*, al referirse a la capacidad que mejor define al modelo nórdico de Estado del Bienestar: “they have arrangements (such as cooperation between stakeholders) to facilitate change without sacrificing essential principles (such as universal access or editorial freedom). Hence, an important aim was to demonstrate how some principles were resilient despite profound changes”.

Así, pues, tras pasar por una etapa de monopolio (años 20 a 80) y otra de competencia (década de los 90 y primeros 2000), parece haberse iniciado una era de colaboración (Raats, 2019, citando a Donders, 2012) que, entre otros frutos, se traduce en alianzas de todo tipo, que no son una novedad, pero han crecido en variedad y cantidad en los últimos años. Podría decirse que existen cuatro tipos principales de alianzas, potencialmente combinables: tecnológicas, programáticas, publicitarias y de *lobbying*. Y, en el caso europeo, Francia, Alemania y los países nórdicos son especialmente activos. La mayoría de las alianzas vinculan a empresas comerciales entre ellas, mientras que otras vinculan a ambos sectores, como sería el caso de LOVEStv (España), Salto TV (Francia) y el ejemplo no europeo de Freeview Plus (Australia), que representan este tipo de acuerdo utilizando para ello tecnología HbbTV, siendo por ello un ejemplo de doble encuentro: público y privado, radiodifusión y banda ancha. “Regarding the brand, LOVEStv does not represent anything new in terms of technology. It is a new medium in the current Spanish media ecosystem, although the idea behind it, collaboration, is now more relevant in the last decade” (Bonet et al., 2021: 11). Estas alianzas son más necesarias, si cabe, ante el avance, fuerza y preeminencia de las llamadas plataformas, que añaden una

mayor complejidad a las ya difíciles decisiones que la Comisión Europea debe tomar en materia de audiovisual, plataformas y competencia y en las que, a menudo, sale perdiendo el interés público (Evens et al., 2020). En plena crisis de identidad, atacado por diversos flancos, viéndose en la necesidad de justificarse y definirse a sí mismo, el servicio público ha pasado en treinta años de existir sin cuestionamientos a convivir y colaborar con el sector privado, con el que cada vez más actúa en relación de interdependencia (Syvertsen et al., 2019). Es más, como apunta Suárez Candel (2021), los valores de servicio público ya no son una exclusiva de los medios públicos, como se ha visto en los últimos años, en los que medios privados también los enarbolan y defienden. De hecho, con la universalización tecnológica, cualquier persona puede hacer contenidos de servicio público. Lo que distingue a los medios de servicio público (su *core*), añade, es que no tienen finalidad comercial y buscan el beneficio de la sociedad.

Las normas, leyes nacionales, reglamentos, e incluso una considerable profusión de textos académicos le han ayudado a ubicarse, re-inventarse y encontrar las palabras para decir qué es, qué debe hacer y cómo debe actuar; en definitiva, el servicio público audiovisual dispone ya de una amplia panoplia de formas de narrativa para presentarse en sociedad. Sin embargo, ¿existe una en concreto para dirigirse a quien, en definitiva, ese mismo servicio público tiene que servir y por y para el que existe, es decir, la sociedad? ¿Cómo comunicar esos valores, funciones y objetivos utilizando para ello la comunicación persuasiva?

## **2. COMUNICAR A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

La importancia de la comunicación corporativa radica en la necesidad que tienen las organizaciones de comunicar mensajes adaptados al contexto, dirigidos a un público determinado y, lo más importante, ejecutadas siempre “desde una concepción dinámica” (Villafañe,

1999: 18). El tono persuasivo es inherente a la comunicación corporativa que sirve a diversas finalidades y con múltiples áreas de influencia; siempre partiendo de la diferenciación entre publicidad y propaganda, la primera al servicio de la comunicación comercial y la segunda en favor de la comunicación política. En el ámbito público, como apuntan González Lobo y Prieto del Pino (2009: 3):

Es curioso observar cómo los estamentos más ajenos a la publicidad, como son las organizaciones públicas o privadas y los líderes de opinión, son mucho más críticos con la actividad publicitaria que aquellas personas a la cuales ésta va primordialmente dirigida, es decir, el público en general.

Cualquier estrategia de comunicación pasa siempre por seleccionar y adaptar el mensaje al público objetivo o *stakeholder* y en el caso de los medios públicos, a la ciudadanía. Utilizar la empatía con la audiencia como manera de construir un discurso coherente es un aspecto que tal y como destaca Bruun (2016: 47) se basa en construir una “mirrored identity between provider and viewer”. Además, como apunta Johnson (2013), los valores son el argumento ideal para justificar la doble actividad comercial y pública de los medios públicos.

De acuerdo con la literatura existente, podemos identificar siete áreas en la comunicación con finalidad persuasiva de los medios de servicio público:

- *Branding y rebranding*. En la época en la que parecía que el servicio público tenía que competir, las campañas buscaban *brand recognition* y *brand visibility*, usando técnicas de marketing muy similares a las de los medios privados (Eid et al., 2019). Esto es especialmente notable en el campo de la identidad gráfica, como el trabajo realizado en 2020 por la agencia Summa para RTVE.
- *Reputación online*. A este respecto, Costa-Sánchez y Guarinos-Galán (2018: 895) proponen tres indicadores para medir la reputación *online* corporativa de la televisión pública: “1) creación de una comunidad online; 2) comunicar

su identidad y ser transparente con respecto a su gestión y 3) fomentar el orgullo de representación de todos sus ciudadanos”.

- Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Un área prioritaria que relaciona la comunicación corporativa con los valores sociales (Campos-Freire et al., 2019) con especial atención a los temas medioambientales (Ingenhoff & Koelling, 2012).
- Autopromociones y otras formas de comunicaciones comerciales (Cortes Generales, 2010).
- Patrocinios y mecenazgos de eventos culturales y especialmente los musicales.
- Publicidad. RTVE no tiene publicidad desde 2009 (Cortes Generales, 2009) pero tiene permitidos algunos formatos como el patrocinio cultural.
- *Merchandising* y explotación comercial.

El encaje de esos valores, funciones y objetivos de los medios de comunicación de servicio público con las características del lenguaje persuasivo al servicio de la comunicación de marca no es tarea fácil. En este sentido, Leijerholt et al. (2019) destacan la tendencia de las organizaciones públicas hacia la comunicación de valores positivos en lugar de a un posicionamiento único y diferenciado de su marca, en línea con lo que avisa Suárez Candel (2021) en el sentido de que un exceso de foco sobre la marca puede hacer perder pedagogía y comunicación sobre lo que es realmente el servicio público. Tanto el encaje como el contenido de esas comunicaciones se revela fundamental para lograr la conexión con la ciudadanía: qué se selecciona y cómo se moldea el mensaje. Todo ello con el objetivo de contribuir a la construcción social de la imagen de los medios de comunicación públicos (Goyanes et al., 2021) junto a la legitimación de la función de servicio público en un contexto de competencia en la oferta y convergencia mediática (Martínez-Muñoz et al., 2020).

La reflexión teórica (de la que los académicos han dado buena cuenta, y es absolutamente necesaria) y la normativa dan unas bases, pero no podemos ni debemos comunicar esto por igual a según qué público. En opinión de Suárez Candel (2021), el riesgo es que las campañas sean demasiado auto-referenciales (“nosotros”) sin pensar para quién comunicas. En el más que conocido escenario de coexistencia de medios públicos y privados, la comunicación es una herramienta muy útil para legitimar la mera existencia de los primeros. A menudo, estos lo han asumido con un doble significado: lo que ya se conoce no debe comunicarse o para darse a conocer debe comunicarse en su totalidad. Entre otras acciones, en 2017 la EBU lanzó la campaña *Keep Media Good* de puesta en valor de los medios de servicio público (Anuncios, 2017). En 2021 organizó la jornada *EBU Connect* con el objetivo de reflexionar sobre el papel determinante del marketing y la publicidad en la transmisión de los contenidos, que son los que definen verdaderamente al servicio público a través de la síntesis del lenguaje persuasivo.

Existe consenso en el sentido de que deben comunicarse las ideas de universalidad, igualdad, rendición de cuentas, etc., pero debe modularse el mensaje pensando en quién se comunica. No es tanto una cuestión de niveles intelectuales como de prioridades vitales. Hay que hablar de transparencia, universalidad, *accountability* y cualquier otro valor, sin embargo, puede que quien lo oiga tenga otras prioridades o no vea cómo se traduce todo ello en su día a día, es decir, cuál es la contribución de esos medios a la sociedad.

### **3. RTVE Y LA COMUNICACIÓN PERSUASIVA: NORMATIVA, ESTRUCTURA Y ACCIONES**

Como apuntábamos, el ámbito normativo es uno de los primeros aspectos que surgen cuando abordamos la función de servicio público de los medios de comunicación de titularidad pública. Así podemos observarlos en dos textos muy distintos, como son los principios de la



**Tabla 1: Textos legales y documentos corporativos aplicables a las acciones de comunicación de RTVE (2005-2011)**

Nombre	Año	Artículo/s	Contenido
<i>Mandato-marco a la Corporación RTVE, previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado</i>	2007	47	Comercialización y publicidad de RTVE.
<i>Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española</i>	2009	Preámbulo 7 7.3.d.	Límite de las emisiones publicitarias (10 minutos por hora). Delimitación de las autopromociones y la publicidad institucional (sin límite de tiempo). Delimitación de las acciones externas de RSC.
<i>Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en lo relativo a la comunicación comercial televisiva</i>	2011	4 7	Regulación de las acciones autopromocionales (programas y productos) de RTVE (5 minutos por hora). Sin límite para la información de programación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cortes Generales 2007, 2009, 2011.

Leijerholt et al. (2019) resaltan la necesidad de dotar al sector público de infraestructuras que permitan el mantenimiento de una arquitectura de marca estable. En los últimos 15 años, la gestión de la comunicación en RTVE ha pasado por diversas etapas hasta el último cambio con la creación de la Dirección de Comunicación y Participación dependiente del Gabinete de Presidencia y con las áreas de Comunicación Corporativa (dedicada a la imagen de marca

de RTVE), Marketing (diseño de la estrategia de comunicación de los programas), Relaciones con los Medios y Responsabilidad Social Corporativa.

**Tabla 2. Organigrama del Área de Comunicación de RTVE (2004-2022)**

Denominación	Titular	Período
Dirección de Comunicación y Participación	María Eizaguirre	2021-actualidad
Dirección de Comunicación y Relaciones Institucionales	María Escario	2019-2021
Dirección de Comunicación y Relaciones Institucionales	Manuel Ventero	2013-2019
Dirección de Comunicación y Relaciones Externas	Faci Peñate	2008-2013
Dirección de Comunicación y Relaciones Externas	Miguel Somovilla	2004-2008

Fuente: página web de RTVE.

La estrategia de comunicación de RTVE se enfoca hacia los contenidos, en línea con los objetivos de la corporación. Como comenta María Eizaguirre (2022), directora de Comunicación y Participación de RTVE: “Todos los esfuerzos ahora mismo están puestos en RTVE Play”. RTVE Play es la oferta de contenidos bajo demanda gratuita, anteriormente conocida como RTVE A la Carta y es distinta a RTVE Play+, lanzada en su momento para el mercado internacional como servicio de pago. Hay pues un esfuerzo centrado en la marca, pero también en los contenidos con los que llenar esa plataforma.

En el ámbito de la comunicación de marca encontramos tres momentos clave. El primero, cuando en el año 2008 se reformuló la identidad visual corporativa. En palabras de Luis Fernández, entonces presidente de la corporación RTVE: “la nueva imagen de la Corporación RTVE quiere proyectar su nueva realidad empresarial

en este entorno cambiante y complejo y fortalecer el valor de RTVE como vehículo de crecimiento y desarrollo del grupo” (RTVE, 2008: 3). Además, el cambio de imagen vino acompañado de una campaña de *merchandising* y un reportaje en *Informe Semanal* sobre el cambio de imagen corporativa (ibidem: 164). En segundo lugar, en 2016 se realizó una agrupación de sus marcas en tres tipologías: “las de productos, las de servicios y las de iniciativas institucionales” (PR Noticias, 2016: s.d.). Por último, en 2021 se volvió a cambiar la identidad visual de los Telediarios (RTVE, 2021). Este mismo año 2021, la reestructuración del organigrama tenía como finalidad emular al de las empresas privadas.

El objetivo de Tornero en esta nueva etapa de RTVE es ampliar el alcance de la comunicación institucional de la radiotelevisión pública. Hasta la fecha, la prioridad de los diferentes dircom de la corporación era la interlocución con los medios. No obstante, a partir de ahora, se pretende llegar a más receptores, y por medio de más vías. Una de las principales consignas de la nueva dirección es mejorar la imagen de RTVE ante la opinión pública. Y, para ello, se considera imprescindible aumentar y diversificar las formas de comunicarse con la sociedad (DirCom, 2021c: s.d.).

Para ello, se apuesta por aumentar los eventos, multiplicar las campañas de promoción corporativa y potenciar la Responsabilidad Social Corporativa. Hasta la fecha, y a la espera de ver si cuajan y cómo estos cambios en los objetivos comunicativos, podemos dividir las acciones de comunicación de RTVE en tres categorías: Responsabilidad Social Corporativa (RSC), autopromociones y autorreferenciales. De entre todas ellas destaca *La Gran Consulta*, una campaña de consulta ciudadana que, en palabras de María Eizaguirre (2022: s.d.) “intenta acercar la radiotelevisión pública de todos a la ciudadanía. Lo hacemos preguntándoles qué es lo que esperan de nosotros”. De las *Memorias de Servicio Público y Responsabilidad Social Corporativa de RTVE* podemos extraer la siguiente información detallada:

**Tabla 3. Cronología de acciones de comunicación de RTVE (2008-2021)**

Año	Nombre	Tipo		Descripción	Formato	Participantes
		RSC	Autopromoción			
2008	Un juguete, una ilusión	X	-	-	Concierto solidario, eventos, autopromoción.	Fundación Crecer Jugando.
	Concienciados	X	-	Infancia.	Reportajes.	UNICEF
2009	La cultura en RNE... porque a ti te gusta	-	X	Campaña de RNE de fomento de la cultura (lectura, bibliotecas, museos, cine y teatro).	Programación especial y autopromoción.	RNE
	Ciencia y planeta vivo	X	-	Concienciar a la población sobre el cambio climático.	Cuñas	FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología)
	Comercio Justo	X	-	Concienciación sobre el Comercio Justo.	Reportajes y entrevistas.	Comercio Justo
	Semana del Cooperante	X	-	Cooperación internacional.	Reportajes, cuñas.	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
	Concienciados	X	-	Infancia, igualdad, espíritu de superación	-	Canal Clan
	Los 50 años de TVE Catalunya en la calle	-	X	-	-	Banderolas
2010	Nos gusta nuestro cine	-	X	Cine	-	Premios Goya RNE
	Radio Nacional con la cultura	-	X	Museos	Cuñas	-

Año	Nombre	Tipo		Descripción	Formato	Participantes
		RSC	Autopromoción			
	Campaña TDT	-	X	-	Dos reportajes diarios	-
	Semana "Concienciados con Europa"	X	-	Día de Europa (Presidencia Española de la UE)	Cambio de imagen corporativa	-
	Si escuchas voces, que sean las nuestras	-	X	Autopromoción de las principales voces de RNE	-	RNE
	La noticia no espera. Nosotros tampoco para contártela	-	X	-	-	Radio 5
	Los Apagados	-	-	TDT	Spot	-
2011	Los Reyes de Clan, Es-Clanofriante, Viaja con los Clanners	-	X	-	-	-
	Promoción videojuego "Desafío Champions"	-	X	-	-	-
2020	Objetivo RTVE	-	X	-	Vinculada a los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y la Agenda 2030	-

Fuente: RTVE 2008, 2009, 2010, 2011 y 2020.

*Nota:* En los años 2012 a 2019 se repitieron las mismas campañas del año 2011.

#### 4. ¿HAY QUE COMUNICARLO?

El uso de la comunicación persuasiva para transmitir los valores de servicio público ha sido un ámbito de escasa atención académica, probablemente porque el concepto de servicio público no encaja en los principios de la comunicación comercial. Sin embargo, en un contexto cambiante, en el que los servicios públicos audiovisuales trabajan en constante crisis, la comunicación persuasiva es una poderosa herramienta al servicio de la percepción de los medios de comunicación públicos. El punto de inflexión fue el momento en el que estos medios, a remolque siempre de cada contexto nacional, se dieron cuenta de que debían justificar su propia existencia, algo que no habían hecho nunca, ni siquiera habían tenido la necesidad de plantearse, ya que no era una opción que hubiera o no medios públicos. Cuando la desregulación, la retirada a un segundo plano de los Estados y la entrada con fuerza de los actores del sector privado creó la tormenta perfecta, el servicio público audiovisual se vio forzado a aprender a “llamar la atención” y ser atractivo, destacar, ser reconocido, pero siempre sin perder de vista sus obligaciones de servicio público. Y fue entonces cuando la comunicación persuasiva tomó protagonismo.

Desde las políticas de comunicación y la academia se hicieron notables contribuciones para crearle un perfil, definir qué es y qué no es, qué debe ser y qué no debe ser un servicio público audiovisual; sin embargo, fue y es la comunicación persuasiva la que lo ha ayudado a situarse en el mapa (mercado) y, muy importante, a no perder relevancia. Hay que convencer a la sociedad a la vez que se convence a la audiencia, es decir, hay que atraer por los contenidos, los servicios y, a poder ser, por lo que se es: un servicio público. Se trata, en definitiva, de generar empatía, esa “mirrored identity” que apuntaba Bruun (2016).

Para añadir un poco más de complejidad, mientras los servicios públicos audiovisuales bregaban por quedar bien definidos y no relegados u olvidados, muchos medios privados empezaron a reivindi-

car que ellos también son (o pueden ser) un servicio público. Cuanto menos, ofrecerlo, a través de sus contenidos, servicios y compromisos sociales. La Europa del sistema dual, que fomenta la colaboración público-privado, es testigo de esta podríamos llamar “simbiosis”, en la que los medios privados reclaman el servicio público y los públicos adoptan sin tapujos la terminología propia de la comunicación persuasiva, el marketing y todas sus derivadas. Cierto es que el caso de RTVE tiene sus matices pues aceptó (y con gran generosidad) publicidad hasta 2009 y dicha terminología no le resultó nunca ni escasa ni ajena.

RTVE está utilizando actualmente casi todas las áreas en la comunicación con finalidad persuasiva que ya vimos:

- *Branding y rebranding*. No solamente con uno de los ejemplos más conocidos, el trabajo realizado en 2020 por la agencia Summa, sino también con los cambios en la identidad gráfica o los esfuerzos invertidos en dar a conocer sus nuevos productos (léase marcas), como por ejemplo RTVE Play, PlayZ (canal digital para jóvenes), o LOVEStv.
- Responsabilidad Social Corporativa (RSC) (ver Tabla 3).
- Autopromociones y otras formas de comunicaciones comerciales (ver Tabla 3).
- Patrocinios y mecenazgos de eventos culturales y especialmente los musicales.
- *Merchandising* y explotación comercial.
- Reputación *online*. No son pocos tampoco los esfuerzos invertidos en crear, llenar y mantener una RTVE digital, de calidad y aceptada por el público, así como el despliegue de comunicación en redes sociales para conseguirlo.

A raíz de los últimos cambios y a la espera de ver cómo evolucionan, parece que la nueva dirección tiene claro que la presencia de la audiencia no debería limitarse a sus quejas o preguntas, canalizadas a través de la figura del Defensor de la Audiencia, y es por ello por lo que se ha creado el cargo de responsable de Comunicación y Partici-

pación. Éste sería otro ejemplo de cómo ha mutado el servicio público de una forma de dirigirse a la audiencia más vertical y paternalista a una más horizontal, profesional e incluso más individualizada. Ya vimos cómo en 2008 los esfuerzos en comunicación perseguían fortalecer la imagen de grupo; en 2016, dichos esfuerzos iban dirigidos a poner orden y método a sus marcas clasificándolas por tipologías; y a partir de 2021, algunos titulares de prensa especializada apuntan a una cada vez mayor similitud del ente con la estructura organizativa de los grupos privados.

Si los dos sectores se acercan cada vez más, forjando alianzas que les protejan frente a las potentes plataformas de contenidos; si el sector privado agita la bandera del servicio público y el sector público aplica técnicas de comunicación y posicionamiento de mercado, ¿qué espacio va quedando para la diferencia? Y, más importante aún, ¿sigue teniendo sentido comunicar los valores de servicio público? La respuesta, obviamente, es que sí. No obstante, puede que las prioridades no deban ser ya las mismas. Recordemos que lo que distingue a un servicio público audiovisual es que no tiene finalidad comercial y debe servir a la sociedad (siempre, no cuando una minoría haya alcanzado cierta masa crítica que la convierta en una audiencia de potencial rentable). La importancia de la marca no disminuirá, más bien al contrario, pero debería llevar pareja menos auto-referencias. Por ello, a la pregunta de si hay que seguir comunicando los valores de servicio público, la respuesta sería que sí, aunque puede que haya llegado el momento de ponerlo en segundo plano y empezar simplemente a aplicarlos, más que (o no solamente) a comunicarlos.

## 5. REFERENCIAS

- Anuncios. (2016, 9 de diciembre). RTVE, multada por exceso de autopromociones. *Anuncios*. <https://www.anuncios.com/2016/12/09/rtve-multada-por-exceso-de-autopromociones/>
- Anuncios (2017, 10 de noviembre). Más sobre la 'posverdad': los medios públicos europeos la combaten con una campaña. *Anuncios*. <https://www.>

- anuncios.com/2017/11/10/mas-sobre-la-posverdad-los-medios-publicos-europeos-la-combaten-con-una-campana/
- Bardoel, J. (2008). Public Broadcasting Systems. En: Donsbach, W. (Ed.) *The International Encyclopedia of Communication* (pp. 3529-3561). Blackwell Publishing.
- Bonet, M.; Fernández-Quijada, D.; Suárez Candel, R. & Arboledas, L. (2021). *Servei públic i innovació tecnològica. Informe final*. Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC). [https://www.cac.cat/sites/default/files/migrate/study/recerca/estudis\\_recerca/Servei\\_public\\_i\\_innovacio\\_tecnologica.pdf](https://www.cac.cat/sites/default/files/migrate/study/recerca/estudis_recerca/Servei_public_i_innovacio_tecnologica.pdf)
- Bonet, M. & Guimerà i Orts, J. À. (2016). When efficiency meets clientelism: Spectrum management policy and broadcasting model – The Spanish case. *European Journal of Communication*, 31(4), 411-425. <https://doi.org/10.1177%2F0267323116655511>
- Bonet, M.; Guimerà, J. À. & Casado, M. Á. (2021). The Spanish HbbTV service LOVEStv: When technology facilitates new strategies for survival. *Media International Australia*, First Published December 6, 2021. <https://doi.org/10.1177%2F1329878X211061879>
- Bruun, H. (2016). The Prism of Change ‘Continuity’ in Public Service Television in the Digital Era. *Nordicom Review*, 37(2), 33-49. <https://doi.org/10.1515/nor-2016-0016>
- Campos-Freire, F.; Mateo-Pérez de, R. & Rodríguez-Castro, M. (2019). The Trend of Assessment Indicators for Public Service Media in Europe. En: Tüñez-López, M.; Martínez-Ferández, V. A.; López-García, X.; Rúas-Araujo, X. & Campos-Freire, F. (Eds.), *Communication: Innovation & Quality*, (pp. 3-20). Springer.
- Comisión Europea. (2001). *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radio-difusión*. Diario Oficial de la Unión Europea. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=ES)
- Cortes Generales. (2006). *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal*. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/06/05/17/con>
- Cortes Generales. (2007). *Mandato-marco a la Corporación RTVE, previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-11038>
- Cortes Generales. (2009). *Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-13988>

- Cortes Generales. (2010). *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>
- Cortes Generales. (2011). *Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en lo relativo a la comunicación comercial televisiva*. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/11/14/1624/con>
- Costa-Sánchez, C. & Guarinos Galán, V. (2018). Gestión de marca corporativa online de los canales públicos de televisión en Europa. Propuesta de indicadores para su medición. *Revista Latina de Comunicación Social*, 73, 895-910. <http://dx.doi.org/10.4185/RLCS-2018-073papers/1287/46es.html>
- DirCom Confidencial. (2021a). Suspended el contrato para campañas de comunicación de RTVE. <https://dircomconfidencial.com/marketing/suspenden-el-contrato-para-campanas-de-comunicacion-de-rtve-20210325-0401/>
- DirCom Confidencial. (2021b). Anulan el concurso de agencia para RTVE tras un recurso de Irismedia. <https://dircomconfidencial.com/marketing/anulan-el-concurso-de-agencia-para-rtve-tras-un-recurso-de-irismedia-20210108-0405/>
- DirCom Confidencial. (2021c). RTVE se inspira en las empresas privadas para su nueva dirección de comunicación. <https://dircomconfidencial.com/comunicacion/rtve-se-inspira-en-las-empresas-privadas-para-su-nueva-direccion-de-comunicacion-20210521-0404/>
- Donders K. (2012). *Public Service Media and Policy in Europe*. Palgrave.
- Donders, K. & Moe, H. (2011). *Exporting the Public Value Test. The regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. Nordicom.
- EBU. (2012). *Empowering society. A declaration on the core values of Public Service Media*. European Broadcasting Union. [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society\\_EN.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_EN.pdf)
- EBU. (2015). *Public Service Media. Contribution to Society*. European Broadcasting Union.
- EBU. (2021). *EBU Connect*. European Broadcasting Union. <https://www.ebu.ch/events/2021/05/ebu-connect-2021>
- Eid, R.; Al Zaabi, A.; Alzahmi, R. & Elsantil, Y. (2019). Integrating internal branding antecedents, customer and job satisfaction in the public sector. *International Journal of Organizational Analysis*, 27(5), 1480-1503.
- Eizaguirre Comendador, M. (2022, enero, 10). Entrevista personal [En línea].
- Enli, G. & Syvertsen, T. (2020). The media welfare state: Why such a concept, what is it used for, does it have a future? *Nordic Journal of Media Studies*, 2, 37-45. <https://www.doi.org/10.2478/njms-2020-0004>
- Evens, T.; Donders K. & Afilipoaie A. (2020). Platform policies in the european union: Competition and public interest in media markets. *Jour-*

- nal of Digital Media & Policy*, 11(3), 283–300. [https://doi.org/10.1386/jdmp\\_00026\\_1](https://doi.org/10.1386/jdmp_00026_1)
- Fernández-Quijada, D.; Bonet, M.; Suárez Candel, R. & Arboledas, L. (2015). From Rethorics to Practice: Implementation of Technological Innovation Within Spanish Public Service Media. *The Journal of Media Innovations*, 2(2), 23-39. <https://doi.org/10.5617/jmi.v2i2.845>
- González Lobo, M.A. & Prieto del Pino, M.D. (2009). *Manual de publicidad*. ESIC.
- Goyanes, C.; Costa-Sánchez, C. & Démeter, M. (2021). The Social Construction of Spanish Public Television: The Role and Function of TVE in a Multiplatform Environment. *International Journal of Communication*, 15, 3782-3801.
- Grunig, J. E. (2009). Paradigms of global Public Relations in an age of digitalization. *Prism*, 6(2), 1-19.
- Guimerà Orts, J. À. & Bonet, M. (2020). A Fractured and Weaker Public Service Media: Territorial Organisation, Public Media Policy and Economic Crisis in Spain. *Javnost – The Public*, 27(3), 308-324. <https://doi.org/10.1080/13183222.2020.1794417>
- Ingenhoff, D. & Koelling, A. M. (2012). Media governance and corporate social responsibility of media organizations: an international comparison. *Business Ethics*, 21(2), 154-167. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2011.01646.x>
- Jakubowicz, K. & Sükösd, M. (2008). *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*. University of Chicago Press.
- Johnson, C. (2013). From brand congruence to the ‘virtuous circle’: branding and the commercialization of public service broadcasting. *Media Culture Society*, 35, 314-331. <https://doi.org/10.1177%2F0163443712472088>
- Leijerholt, U.; Chapleo, C. & O’Sullivan, H. (2019). A brand within a brand: an integrated understanding of internal brand management and brand architecture in the public sector. *Journal of Brand Management*, 26(2), 277-290. <https://doi.org/10.1057/s41262-018-0128-y>
- Llorens i Maluquer, C. (2007). Una influencia decisiva: la UE y la redefinición de la televisión pública en España (1990-2005). En: Moreno, E., Jiménez E.; Etayo, C.; Gutiérrez, R.; Sánchez, C. & Guerrero, J. E. (Eds.), *Los desafíos de la televisión pública en Europa*, (pp. 125-138). EUNSA.
- Llorens, C. (2009). Escenaris de futur per a la radiotelevisió pública a Europa. En: Moragas i Spà, M.; Fernández Alonso, I.; Almiron, N.; Blasco Gil, J. J.; Corbella Cordoní, J. M.; Civil i Serra, M. & Gibert i Fortuny, O. (Eds.),

- Informe de la Comunicació a Catalunya 2007-2008*, (pp. 321-330). Generalitat de Catalunya. Col·lecció Lexikon | Informes, 1.
- Martínez-Muñoz, B.; Soler-Campillo, M. & Marzal-Felici, J. (2020). À Punt brand creation and management. Limitations and challenges for corporate communication in the new Valencian public media. *Comunicació: Revista de Recerca i d' Anàlisi*, 38(1), 151-176. <https://doi.org/10.2436/20.3008.01.204>
- PR Noticias. (2016). RTVE tendrá un nuevo sistema de marcas para buscar “la hibridación de contenidos”. *PRNoticias*. <https://historico.prnoticias.com/marketing/prmarketing/20154731-rebranding-rtve>
- Raats, T. (2019). Moving Fast or Moving Forward? The Shift from a Partnership Agenda to Collaboration as The True Fabric of Public Service Media. Media Intelligence Service. European Broadcasting Union. [https://www.ebu.ch/publications/research/login\\_only/report/movingfast-or-moving-forward](https://www.ebu.ch/publications/research/login_only/report/movingfast-or-moving-forward)
- RTVE. (s.f.) *Campañas de Responsabilidad Social Corporativa*. Corporación de Radio y Televisión Española. <https://www.rtve.es/corporacion/rc/campanas/>
- RTVE. (2008). *Memoria 2008 sobre el cumplimiento de la función de servicio público*. Corporación de Radio y Televisión Española. [https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_2008.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA_SERVICIO_PUBLICO_2008.pdf)
- RTVE. (2009). *Memoria 2009 sobre el cumplimiento de la función de servicio público*. Corporación de Radio y Televisión Española. [https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_2009.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA_SERVICIO_PUBLICO_2009.pdf)
- RTVE. (2010). *Memoria 2010 sobre el cumplimiento de la función de servicio público*. Corporación de Radio y Televisión Española. [https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_2010.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA_SERVICIO_PUBLICO_2010.pdf)
- RTVE. (2011). *Memoria 2011 sobre el cumplimiento de la función de servicio público*. Corporación de Radio y Televisión Española. [https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_2011.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA_SERVICIO_PUBLICO_2011.pdf)
- RTVE. (2020). *Principios*. Corporación de Radio y Televisión Española. <https://www.rtve.es/rtve/20200110/rc-principios/943189.shtml>
- RTVE. (2020). *Memoria 2020 sobre el cumplimiento de la función de servicio público*. Corporación de Radio y Televisión Española. [https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_RTVE\\_2020.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/corporacion/MEMORIA_SERVICIO_PUBLICO_RTVE_2020.pdf)
- RTVE. (2021). *Los Telediarios estrenan su nueva imagen*. Corporación de Radio y Televisión Española. <https://www.rtve.es/rtve/20210215/cambio-imagen-para-unos-nuevos-telediarios/2063642.shtml>
- Stemmers, J. (1999). Between Culture and Commerce. The problems of Redefining Public Service Broadcasting for the Digital Age, *Convergence. The*

- International Journal of Research into New Media Technologies*, 5(3), 44-66.  
<https://doi.org/10.1177%2F135485659900500305>
- Suárez Candell, R. (2012). *Adapting Public Service to the Multiplatform Scenario: Challenges, Opportunities and Risks*. Working Papers of the Hans Bredow Institute, 25. Hans Bredow Institute for Media Research.
- Suárez Candell, R. (2021, diciembre, 6). Entrevista personal [En línea].
- Summa. (2020). *Summa case: RTVE*. <https://summa.es/case/rtve/>
- Syvvertsen, T.; Donders, K.; Enli, G.; & Raats, T. (2019). Media disruption and the public interest: How private media managers talk about responsibility to society in an era of turmoil. *Nordic Journal of Media Studies*, 1(1), 11-28.  
<https://doi.org/10.2478/njms-2019-0002>
- Villafañe, J. (1999). *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Pirámide.
- Voltmer, K. (2013). *The Media in Transitional Democracies*. Polity Press.

# PERCEPCIÓN SOCIAL SOBRE LA INFORMACIÓN EN LOS MEDIOS PÚBLICOS Y EL ENTORNO DIGITAL EN DISTINTOS SISTEMAS MEDIÁTICOS<sup>1</sup>

**María Lamuedra  
y Elisa Alonso**

“Desorden informativo” es el término que describe la situación actual de la información en el mundo según dos recientes informes encargados por el Consejo de Europa (Wardle y Hossein, 2017 y Horowitz, 2018). Wardle y Hossein lo consideran un nuevo fenómeno vinculado al desarrollo de la “tecnología social contemporánea” y aluden a una contaminación informativa a escala global<sup>2</sup> con repercusiones, directas e indirectas difíciles de cuantificar. Sus efectos en la sociedad constituyen una preocupación prioritaria.

En nuestro sistema mediático hoy, hechos, ficción, mentiras, verdades, bulos y contenidos contrastados circulan con igual apariencia (Aparici y García Marín, 2019, p. 18) y se genera una dinámica con los siguientes elementos:

- La acumulación, procesamiento y venta de datos de navegación permite el acceso a los gustos de los públicos objetivos de las diferentes campañas. Se diseñan contenidos con cierta

---

<sup>1</sup> Este artículo es parte del proyecto “Dinámicas de Relación ante el Cambio Social: Contextos, Contenidos, Productores, Público y Producers en las Noticias de Tve e Yle (CSO2013-45470-R)”, liderado por María Lamuedra Graván y Manuel Ángel Vázquez Medel.

<sup>2</sup> [...] information pollution on a global scale. Its direct and indirect impacts are difficult to quantify, but long-term implications of disinformation campaigns are most worrying.

congruencia cultural para encajar con la idiosincrasia de diferentes segmentos. (Peirano, 2019, p. 207-240)

- Las plataformas y los medios favorecen los contenidos que generan indignación o miedo. Éstos ocasionan una mayor respuesta de los ciudadanos, aumentan el tiempo de la exposición mediática y, con ello, el lucro de los medios de comunicación. (Peirano, 2019, p. 45-50)
- El debate público se torna más hostil y se genera una brecha afectiva entre las comunidades que crecientemente se identifican con “bandos” erigidos en oposición a un “contrario”. En este contexto, prima el reforzamiento de las propias posiciones incluso por encima de la verdad. Crece la polarización afectiva: el rechazo que la ciudadanía siente hacia los partidos y los representantes políticos que identifican como opuestos se extiende hacia convecinos identificados con esas opciones. (Miller y Torcal, 2020).
- Los individuos tienden a aplicar sus sesgos cognitivos y se exponen fundamentalmente a aquella información que refuerza sus creencias y valores previos, generando cámaras de eco. (McIntyre, 2018, p. 63-81)

Los opacos algoritmos que regulan la circulación de mensajes favorecen la visibilidad de aquellos que generan más tráfico, lo cual anima la inercia del fenómeno.

En este contexto, se genera un círculo vicioso en el que la mentira se propaga más fácilmente que la verdad, situación que insta a una re-evaluación de la misión de los medios públicos. Seguimos instalados –de un modo cada vez más incómodo– en un “cruce crítico”: un periodo en el que las viejas instituciones colapsan (McChesney, 2007) y requieren renovación. Numerosos investigadores e informes coinciden en esta idea, hasta tal punto de que, a partir de un proyecto de investigación británico denominado InnoPSM<sup>3</sup>, se ha elaborado

---

<sup>3</sup> Fuchs, C. (2021). *The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto*. London: University of Westminster Press. <https://doi.org/10.16997/book60>. Para más información se puede visitar: <https://innopsm.net/about-innopsm/>

un manifiesto suscrito por más de 1 100 investigadores, junto con asociaciones académicas como IAMCR. Con el título “The Public Service Media and Public Service Internet Manifesto”, no solo aboga por una revitalización y una renovación del Servicio Público en la era digital, sino que demanda un servicio público de Internet.

El manifiesto parte del siguiente diagnóstico: el ecosistema de medios no funciona y las plataformas dominantes de Internet dañan la democracia; todo ello da lugar a un entorno de comunicaciones dominadas por la vigilancia, la publicidad, las noticias falsas, el discurso del odio, las teorías de la conspiración y los algoritmos que tienen la capacidad de adaptarse y personalizar el contenido político y comercial a los gustos y opiniones personales; así, Internet separa y divide en lugar de crear espacios comunes para negociar la diferencia y el desacuerdo; a pesar de las grandes oportunidades que brinda Internet a la sociedad y las personas, los grandes gigantes digitales a menudo apodados como GAFAM (Apple, Alphabet/Google, Microsoft, Amazon, Alibaba, Facebook y Tencent) han adquirido un poder económico, político y cultural sin parangón.

Estas empresas imponen una economía de la atención (Morgans, 2017) que intensifica los problemas estructurales profusamente diagnosticados en la esfera pública informativa y generan nuevas distorsiones. Es decir, los problemas del espacio digital se construyen sobre déficits anteriores en las estructuras y dinámicas de los ecosistemas mediáticos. En relación con éstas han cristalizado preocupaciones académicas habituales, como son la concentración empresarial, el pluralismo o la independencia periodística, que requieren hoy renovada atención.

El marco propuesto por Hallin y Mancini (2004) en *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics* ofrece dimensiones básicas para el análisis de los sistemas políticos que dan forma a los sistemas mediáticos. En la revisión de su modelo, realizado por los autores en 2010 se reafirman en la utilidad de las siguientes categorías de análisis (p. 56): en primer lugar, la estructura de los mercados mediáticos que observa cuestiones como el alcance y la tradición

de la prensa periódica, la estructura y peso del mercado audiovisual y el rol de los medios públicos en él (Hallin y Mancini, 2004, p. 22-26). En segundo lugar, las formas de paralelismo político, es decir, la medida en la que los partidos políticos se relacionan con la línea editorial de los medios de comunicación (p. 28-31). En tercer lugar, el grado y forma en que la profesión periodística está estructurada y la medida en que su potencialidad deontológica ejerce influencia en el sistema de los medios (p. 34-35). Por último, el rol del Estado y su grado y modo de intervención en el sistema (p. 41).

Estos factores determinan, entre otras cosas, la calidad de la dieta de noticias que reciben los ciudadanos, lo cual es sumamente influyente en la calidad democrática (Curran et al., 2012; Neff y Pickard, 2021).

El estudio de Hallin y Mancini describe cómo las dimensiones descritas cristalizan en tres modelos: el democrático corporativo, el liberal y el pluralista polarizado. Aunque en su trabajo de 2010 (p. 63-64) los autores reconocen la tendencia global hacia un mayor comercialismo y paralelismo político. Finlandia se considera en el corazón del modelo democrático corporativo, junto con los países nórdicos y Alemania. Por su parte, España es, junto con Grecia, una de las naciones en las que se manifiestan las características del modelo pluralista polarizado de manera más intensa.

El presente artículo tiene como objetivo explorar y describir las similitudes y diferencias de las percepciones de los ciudadanos de dos sistemas mediáticos diferentes sobre su medio público nacional de referencia en el contexto actual de desorden informativo. En concreto, se interesa por la percepción de los ciudadanos finlandeses sobre YLE y la de ciudadanos españoles sobre TVE.

## **1. ESPAÑA Y FINLANDIA: CUESTIONES ESTRUCTURALES**

El terremoto de Haití de 2010 tuvo una magnitud de 7.2 en la escala Richter y fallecieron al menos 150 000 personas solo en la capital. En

el terremoto de 2021 de Méjico, con escala 7.1, perecieron 13 personas. La comparación ilustra que todos los paisajes y estructuras no tienen el mismo grado de resiliencia ante fenómenos adversos. En el caso de los terremotos, la pobreza extrema de Haití y la influencia de ello sobre la arquitectura y los servicios públicos magnificó la potencia destructora del seísmo. Del mismo modo, es posible argumentar que todos los sistemas comunicativos no responden del mismo modo ante un fenómeno desestructuraste y de desgaste como es el desorden informativo.

Por esta razón resulta fundamental dibujar las dimensiones estructurales básicas de los sistemas informativos de España y Finlandia. Partimos de las dimensiones estudiadas por Hallin y Mancini y completamos sus aportaciones con otros informes internacionales, particularmente los del Media Pluralism Monitor de los últimos años.

## ***1.1. España***

### **1.1.1. Paralelismo político elevado.**

España es una democracia relativamente reciente en el marco europeo, en la que se ha producido una relación estrecha entre partidos y medios. Un gran número de medios informativos, normalmente se identifican con posiciones políticas o partidos (MPM, 2020, p. 7). Consecuentemente, el informe Mediadem (de la Sierra y Mantini, 2011) considera que la política mediática española ha estado determinada a lo largo del tiempo por las relaciones de poder. El reciente tránsito de un sistema bipartidista a uno multipartidista mantiene el eje polarizado izquierda-derecha en la estructura comunicativa.

### **1.1.2. Medios públicos con escasa independencia gubernamental**

En relación con la radiotelevisión pública, la dependencia gubernamental es considerada un problema estructural. En los últimos años, se desa-

rolla un serio intento de desligar el nombramiento de la cúpula directiva de RTVE de los partidos políticos. La propuesta de elegir la presidencia y el consejo de administración de RTVE mediante un concurso público se hizo ley en 2017. Sin embargo, la inercia partidista, unida a una serie de acontecimientos, ha provocado que en el primer concurso convocado la evaluación realizada por el tribunal de expertos fuera desechada. Los últimos nombramientos realizados, ya en abril de 2021, se resolvieron mediante el acuerdo entre cuatro partidos (PP, PSOE, Podemos y PNV).

### **1.1.3. Mercado informativo**

El mercado de los medios se caracteriza por un dominio general de la televisión, en los que destacan los grupos A3media y Mediaset, que han sido descritos como el “duopolio cuasi perfecto” (Bustamente y Corredor, 2012, p. 78). La concentración se considera un riesgo significativo para la pluralidad de mercados (MPM, 2020 y MPM, 2017, p. 7-8) y la libertad e independencia de los medios (Mediadem, 2011, p. 18). La Radiodifusión de Servicio Público no puede ocupar más del 25% del espacio radioeléctrico por ley<sup>4</sup>. Su principal canal de televisión, TVE1, ha experimentado una caída en su cuota de audiencia del 21.1% en 2010 al 12.1 en 2020 (AIMC, 2021). Existe una escasa circulación de prensa.

### **1.1.4. Profesionales**

Existe una falta de independencia de los profesionales en España (Mediadem, 2011, p. 39). Las presiones sobre la prensa proceden de cuatro ámbitos: poderes políticos, poderes económicos, propietarios de los medios y gabinetes de prensa. Según un informe de la Asociación de la Prensa de Madrid, el 75% de los encuestados cedió a las presiones (MPM 2020, con datos de APM, una tendencia también

---

<sup>4</sup> Según la Ley 7/2010. Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA)

reconocida en MPM, 2017, p. 9), en una profesión con bajos salarios y alta precariedad (MPM, 2016).

En conclusión, España presenta casos de influencia política sobre los medios informativos, tanto en la radiodifusión comercial como en la de servicio público (MPM 2020, MPM 2017, p. 9). En este contexto mediático, la confianza de los ciudadanos españoles en los medios y el periodismo se encuentra entre las más bajas de Europa y la mayoría de los ciudadanos no confía en los medios (Eurobarómetro, 2018; PEW Research Report, 2018; Informe de EBU sobre la confianza en Europa, 2020).

## **1.2. Finlandia**

### **1.2.1. Escaso paralelismo político**

El sistema político finlandés es multipartido y los gobiernos a menudo tienen forma de coalición (MPM, 2017). La política de medios ha sido tradicionalmente acordada por consenso entre los reguladores estatutarios, representantes de la industria de los medios y los intereses de los periodistas (Finnmedia y Sindicatos de Periodistas de Finlandia), así como por organismos de autorregulación (Mediam, 2011, p. 13).

### **1.2.2. Medios públicos**

Finlandia suele considerarse uno de los países europeos donde el papel de los medios de comunicación de servicio público sigue siendo más fuerte y sólido. Durante el gobierno de coalición de centroderecha conformado por centristas, la Coalición Nacional (derecha) y los Verdaderos Finlandeses (extrema derecha), y con el apoyo de los *lobbies* de los competidores comerciales de YLE, se generó un creciente cuestionamiento sobre el futuro de PSM en Finlandia, cuya consideración social finalmente resultó ser resiliente (Karpinnen y Ala-Fossi, 2018).

### 1.2.3. Mercado

Los periódicos de noticias regionales basados en suscripción y una fuerte emisora de servicio público (YLEISRADIO o YLE) dominan el mercado informativo finlandés. Un puñado de empresas copan los mercados privados de radio y televisión y, sin embargo, en términos de cuotas de audiencia, YLE sigue siendo hegemónica. En general, los medios de comunicación finlandeses se consideran libres de presiones externas. En cambio, tienen que lidiar con problemas endémicos como la disminución de los ingresos.

### 1.2.4. Periodistas

El informe Mediadem de 2011 (p. 9) estima la ética profesional de los periodistas finlandeses como sólida, lo que se refleja en directrices éticas y normas profesionales establecidas, en la posición de influencia del Sindicato de Periodistas y en recursos relativamente buenos para la formación profesional. Sin embargo, el informe también observa una disminución en la autoridad de las guías éticas entre los periodistas y un nuevo consenso sobre la idea de que los intereses económicos se anteponen cada vez más a los principios periodísticos (p. 16). Los periodistas disfrutan de un salario digno y la mayoría tiene un empleo estable (MPM, 2020).

La confianza en los medios de comunicación entre los finlandeses se encuentra entre las más altas de Europa (informe EBU sobre confianza en Europa, 2020). Los finlandeses están sorprendentemente satisfechos con la calidad del periodismo. La credibilidad y veracidad de los medios de comunicación son muy respetadas.

## 2. METODOLOGÍA

El presente artículo describe comparativamente las percepciones de los ciudadanos finlandeses y españoles sobre su sistema público de medios, es decir YLE en Finlandia y TVE en España, en el

contexto global de desorden informativo, incorporando una contextualización de los dos ecosistemas mediáticos distintos. Ambos tipos de sistemas sufren las mismas tendencias aquí descritas, pero su diseño estructural presenta diferencias que inducen a distintas dinámicas mediáticas. En este sentido, se exploran las siguientes preguntas:

- ¿Cómo conceptualizan los ciudadanos finlandeses y los españoles el presente desorden informativo y el rol de los medios públicos en la encrucijada?
- ¿En qué medida su conceptualización se acerca a los consensos académicos establecidos sobre la noción, así como sobre la importancia estratégica de factores como el paralelismo político, la concentración empresarial o la independencia periodística?
- ¿En qué medida sus percepciones se adecuan a la situación descrita tanto por Hallin y Mancini como por los indicadores de Media Monitor Pluralism (MPM)?

Consecuentemente, el análisis se estructura para describir la percepción de los receptores de YLE y de TVE sobre las siguientes cuestiones: (1) desorden informativo, (2) paralelismo político, (3) concentración empresarial, (4) independencia periodística y (5) rol del servicio público informativo.

La muestra con receptores de TVE se toma entre 2014 y 2016, una época marcada por los movimientos de protesta de en países como España (15M) o Estados Unidos (Occupy). Por su parte, en Finlandia, la muestra se toma en 2017, en el ecuador del mandato de la coalición conformada por el Centro, los True Finns y la National Coalition (2015-2019), tras décadas de hegemonía socialista. En este periodo ocurre un gran escándalo por la supuesta presión del primer ministro, Juha Sipilä, a dos periodistas de YLE para que no investigasen un asunto que exponía un conflicto de intereses del primero. Ambas coyunturas conforman un ambiente crítico, propicio para que los ciudadanos se replanteen el rol de los medios públicos. Es preciso reconocer que la victoria del *Brexit* en el referéndum con-

vocado en el Reino Unido, y de Donald Trump en Estados Unidos, ambas en 2016, son determinantes para la creciente preocupación académica, y también social, por las variables del desorden informativo. Por tanto, los dos años de distancia entre la muestra de España y la de Finlandia son significativos, y deben ser tenidos en cuenta a la hora de interpretar los datos.

En ambas muestras existe suficiente variedad en cuanto a edad, género, diversidad geográfica, clase social y adscripción ideológica. En el siguiente cuadro (Tabla 1), se ofrece un resumen de las características de los grupos de discusión organizados en España, en los que participaron 25 sujetos: 15 hombres y 10 mujeres. La muestra se completa con entrevistas en profundidad realizadas a dos mujeres, y dos hombres (códigos EPS11-EPS2). Los grupos fueron celebrados en diferentes ciudades: Madrid (1), Sevilla (3) y La Laguna (1).

**Tabla 1. Grupos de discusión en España 2014-2017**

	Activistas	Tecnófilos	Sector Público	Conservador	Sin Estudios Superiores
Ciudad	Sevilla	La Laguna	Madrid	Sevilla	Sevilla
Fecha	6/03/2015	17/03/2015	27/04/2015	29/05/2015	14/07/ 2016
Código	A	T	SP	C	SES

En el caso de Finlandia se entrevistó a 13 mujeres y 17 hombres (30 sujetos), en Helsinki, Tampere y Sevilla. Las entrevistas fueron individuales en todos los casos salvo en tres ocasiones en las que se dieron circunstancias que favorecían entrevistas conjuntas (dos estudiantes Erasmus, una pareja compuesta por marido y mujer, una familia compuesta por madre, padre e hija). Se desarrollaron en inglés en todos los casos, salvo con 5 sujetos, ya que consideramos conveniente contar en la muestra con sujetos que no hablaran inglés y que pudieran expresarse en finlandés. Las entrevistas en finlandés se tradujeron al español para su posterior análisis. También se incluye

una entrevista realizada en español, dado que el sujeto era finlandés de origen argentino.

Por cuestiones culturales, políticas y sociales, la clasificación de los sujetos finlandeses no podía seguir exactamente la misma línea que en España. Por ejemplo, la mayoría de la población en Finlandia tiene competencia tecnológica (incluso las personas de más edad), por lo que no procedía consignar un grupo de Tecnófilos. Al igual que en los perfiles de España, para Finlandia consignábamos la condición de empleado del Servicio Público (SP) y el perfil Sin Estudios Superiores (SES), así como la orientación de Conservador (C) o la condición de Activista (A), si en el curso de la entrevista la persona expresaba esta información abiertamente. En el análisis de resultados, los entrevistados aparecen según el código recogido en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Entrevistas para Finlandia 2015-2017**

<b>Código Sujeto</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>	<b>Idioma</b>
M19	Sevilla	2015 junio	Inglés
H20	Sevilla	2015 junio	Inglés
M20	Sevilla	2016 diciembre	Inglés
H25	Sevilla	2016 noviembre	Inglés
Es-H67-C	Helsinki	2017 enero	Español
H49-C	Helsinki	2017 enero	Inglés
H47	Helsinki	2017 enero	Inglés
M62-SP	Helsinki	2017 enero	Inglés
H63	Helsinki	2017 enero	Inglés
H56-A	Helsinki	2017 enero	Inglés
H52-SP	Helsinki	2017 enero	Inglés
M48-A-SP	Helsinki	2017 enero	Inglés
M28	Helsinki	2017 enero	Inglés
H25	Tampere	2017 enero	Inglés
M34-SP	Tampere	2017 enero	Inglés
H52-ruso-SP	Tampere	2017 enero	Inglés
H37-A	Tampere	2017 enero	Inglés
M27-SP	Tampere	2017 enero	Inglés
H67-C	Helsinki	2017 enero	Inglés
H64-C	Helsinki	2017 enero	Inglés
H31-A	Helsinki	2017 enero	Inglés
M69-A	Helsinki	2017 enero	Inglés
M56-A	Helsinki	2017 enero	Inglés
M45-SP	Helsinki	2017 enero	Inglés
Fi-H74-SES	Tampere	2015 noviembre	Finlandés
Fi-M57	Tampere	2015 noviembre	Finlandés
Fi-M22-SES	Tampere	2015 noviembre	Finlandés
Fi-M38-SES	Tampere	2015 octubre	Finlandés
Fi-H48	Tampere	2015 noviembre	Finlandés
Sp-argentino-H26-A	Tampere	2015 agosto	Español

### 3. RESULTADOS

A continuación, desarrollamos el análisis de los resultados del trabajo de campo con receptores de Finlandia y de España desde un enfoque comparativo.

#### **3.1. Entorno mediático y desorden informativo**

A pesar de que la muestra en España se toma varios años antes de la consolidación del término “desorden informativo” en el entorno académico y normativo, este fenómeno ya estaba presente en los discursos de los ciudadanos.

AS2: Hay un caos de información, que hace que uno necesite algo que lo organice, para saber qué es verdad y qué no. Además del tiempo que uno necesita para procesar todo eso.

Los resultados de investigación muestran que el desplazamiento de la pantalla de la televisión o de la prensa impresa hacia soportes digitales e híbridos, como las plataformas de redes sociales, favorecen una pérdida de conciencia de frontera entre géneros informativos, de opinión y de entretenimiento. Esta cuestión, de nuevo, se observa con mayor nitidez en España que en Finlandia.

EP-S-04: Procuero tener una información plural a través de los informativos de televisión, de los diarios digitales, algún semanal... Procuero ir variando. Y luego también a través de las redes, de grupos de amigos, de colectivos en los que estamos...<sup>5</sup>

T-S6: Pretendo encontrar en Internet un sustituto de todos los demás medios. Es decir, a través de Internet tengo acceso a programas de televisión, a programas de radio, periódicos online... Todo lo tengo a través de Internet.

---

<sup>5</sup> Los fragmentos citados han sido traducidos al español por las autoras del texto

En el sistema mediático finlandés la idea de desorden no aparece en la misma medida. A diferencia de lo que expresaban los sujetos españoles, Internet no se percibe como sustituto de todos los demás medios, sino como una fuente de información adicional a las tradicionales (prensa e YLE) que los sujetos consideran más fiables, con menor tendencia al sesgo. Por ejemplo, los sujetos H31-A y M69-A afirman que la visión negativa que se da de los musulmanes en redes sociales es contrarrestada por las noticias en televisión.

Al mismo tiempo, y a veces de manera contradictoria, en los discursos ciudadanos de ambos países aparecen valores eufóricos asociados a las ideas de progreso tecnológico, en los que a menudo no hay conciencia de la función de mediación del propio internet. Ofrecemos una muestra de discursos de usuarios finlandeses. Los sujetos H47 y H37-A destacan las nuevas posibilidades que ofrecen las redes sociales como canales de expresión, como mecanismos para contrarrestar las visiones *mainstream* y para dar voz al ciudadano de a pie. Por ejemplo, el sujeto H47 hace referencia específica a un caso en el que una persona con notable visibilidad en redes sociales expresó su opinión en contra de artículos de opinión publicados en prensa con tintes racistas.

H47: Es más sencillo exponer tus opiniones al dominio público.

Al mismo tiempo, tanto los usuarios españoles como los finlandeses consideran que los efectos positivos de estas nuevas herramientas son limitados o desbordan las capacidades humanas:

A-S1: Hay muchísimas noticias de trascendencia, es imposible que todas lleguen. O sea, no llegan.

A-S5: Con Internet, a lo que vamos es a una variedad tan grande que yo creo que nos va a desbordar.

Los sujetos finlandeses exhiben narrativas elaboradas en las que un mismo sujeto emite opiniones positivas y negativas sobre Internet y las redes sociales en tanto que recursos de información:

H64-C: Por ese motivo, leo antes de empezar a ver las noticias, ya he estado ahí.

M34-SP: Es difícil saber quién tiene la verdad después de todo porque todos los hechos se pueden modificar [...] ¿Cómo defino adonde llevo mi verdad? En realidad, hay tantos medios...

H37-A: Hay más medios de los que necesitamos [...] La verdad es, de hecho, un concepto muy complicado.

Si recapitulamos, observamos similitudes y diferencias. Por una parte, una cierta desconfianza hacia la información en el entorno *online*, más acusada en el caso finlandés, y una cierta incorporación a los hábitos de consumo informativo, más optimista en el caso español y crítica en el finlandés. Estas diferencias –que a simple vista podría considerarse leves– encajan en concepciones muy diferenciadas sobre el ecosistema informativo en cada país.

Entre los receptores españoles se observa una profunda desconfianza hacia los contenidos periodísticos, que se consideran influidos por un agente social que aparece en los discursos como un “ellos”, en oposición al “nosotros”. Se trata de una suerte de “establishment”. Como se describe en Lamuedra, Mateos y Broullón (2018: p.8) esta percepción aparece integrada en una concepción que asume que tal sistema:

- Tiene dueño: lo domina o controla un súper sujeto.
- Representa un poder: logra influencia y dirección sobre la realidad.
- Se trata de un poder al servicio de los que ya ostentan el poder instituido (Castroriadis, 1975) y que desean mantener el *statu quo*.
- Implica una visión de los periodistas como rehenes del sector político y económico.

A esa suerte de súper sujeto se le conceptualiza como entramado, grupo articulado, “algo coordinado” entre distintos campos, principalmente, economía y política y aparece profusamente en todos los grupos de discusión y entrevistas realizadas en España. Lo entendemos como un constructo que trata de la dependencia por una parte partidista y por otra, comercial de nuestro sistema de medios, que

en el modelo Hallin y Mancini se conceptualiza como paralelismo político y concentración. Con finales analíticos, hemos buscado los discursos en los que estos conceptos aparecen de un modo más específico, y no amalgamado, como ocurre de manera más habitual. Lo desarrollamos en breve.

En contraposición, en los discursos recogidos entre finlandeses se observa una profunda confianza en su sistema de medios y en su sistema político en general. Los finlandeses se sienten orgullosos de su sólido estado del bienestar, de su democracia y de su televisión pública, a pesar de que los sujetos de mayor edad y los activistas aprecian síntomas de deterioro, sobre todo en comparación con los años 70 y 80.

H37-A: Somos un país nórdico y tenemos esa reputación de ser muy democráticos y libres, y tenemos una buena libertad de prensa y no tenemos tantos pobres, en comparación con muchos otros países del mundo. Pero, en realidad, si observamos la tendencia del desarrollo, nos dirigimos hacia esos países y esos problemas que se pueden encontrar en otras partes del mundo. Poco a poco, estamos empezando a verlos también en Finlandia. [...] Llevo 20 años siguiendo a YLE en ciertos temas, y ahora ciertas discusiones han desaparecido.

Por todo ello, en contraste con el sujeto español, que percibía un súper sujeto (poder económico y político) que lo dominaba, el ciudadano finlandés tiende a considerarse como un súper usuario empoderado situado en la cúspide de un sistema mediático que considera a su servicio y que conecta con el buen funcionamiento de su democracia.

Los sujetos finlandeses mencionan en sus discursos la cultura de consenso finlandesa, algo que se refleja en el ámbito político y que se irradia al resto de las instituciones (incluida la gestión de su radiotelevisión pública, YLE) y el conjunto de la sociedad.

H67-C: Los medios de comunicación no nos llevan a las barricadas. [...] Tenemos tal consenso en este país que, ya sabes, quienquiera que sea el primer ministro, habla de cosas muy pequeñas.

Se confirma que YLE –junto con el principal periódico del país, Helsingin Sanomat– sigue estando en el centro del sistema mediático finlandés, una primacía que no aparece en España en relación con TVE en la misma medida. Aunque el abundante consumo de prensa que ha caracterizado tradicionalmente a los finlandeses decrece por el auge de Internet y las tecnologías, las redes sociales se consideran exógenas a la estructura mediática tradicional. Los usuarios perciben que, en términos de calidad y fiabilidad, la mayor diferencia no está entre medios públicos y privados, sino entre los medios tradicionales y las redes sociales.

De las redes sociales les preocupa, además de su capacidad para desinformar, las noticias falsas por su potencial para polarizar las opiniones de los ciudadanos (como por ejemplo con la ideología nazi), algo que va en contra de la cultura de consenso finlandesa. Algunos sujetos mencionaron expresamente los mecanismos de sesgo y retroalimentación que genera el uso de tecnologías digitales y redes sociales. Aludiendo a términos como “echo chambers” (salas de eco, H25), o “the bubble” (la burbuja, M27-SP). El sujeto H31-A añade un argumento adicional en contra de las redes sociales y es el hecho de que no favorecen un verdadero debate sobre los temas relevantes. Narra cómo al principio solía compartir comentarios y opiniones en redes sociales sobre las noticias importantes para él, pero que dejó de hacerlo porque no obtenía *feedback* de sus contactos, quienes consideraban que dichos temas eran demasiado tristes o serios.

### **3.2. Sistema mediático y paralelismo político**

En España el paralelismo político se encuentra tan anclado en la cultura mediática que a menudo aparece como el orden natural de las cosas. Por ejemplo, EP-S2 considera que un cierto *fair play* pluralista es imposible:

E2: En todos los países del mundo el que quiere gobernar coge primero. Tú no has visto que cada vez que hay una revolución lo primero que hacen se van a la tele y a la radio, para dar los mensajes, para levantar a la masa... eso.

En el grupo de discusión de servicios públicos ante una pregunta sobre la característica básica que debe tener un servicio público se responde lo siguiente:

SP-1: Que en la selección de los profesionales no intervinieran directamente cada partido político.

SP-2: Sí, realmente por ahí van los tiros.

Y consecuentemente se registran denuncias de partidismo en la cobertura mediática. Por ejemplo, EP-S1, junto con el grupo de activistas considera que las noticias atacan a Podemos, por su posición ideológica entonces situada fuera del turnismo tradicional entre Partido Popular y PSOE.

Por su parte, en las verbalizaciones de los sujetos finlandeses se observa un escaso paralelismo político. Ya hemos mencionado antes que estos sujetos se sienten orgullosos de su cultura de consenso y de su democracia. YLE es, en su opinión, un paradigma de neutralidad, objetividad y pluralidad en términos generales. Los sujetos, además, tienen con YLE una conexión emocional y la vinculan con afectos familiares y nacionales.

M20: Confío en las noticias finlandesas, especialmente en YLE, porque asumo que está financiada por el gobierno. Siento que tienen la responsabilidad de ser políticamente correctos y lo más honestos posible. Obviamente, hay algunas, ya sabes, dificultades allí.

Las voces de *outsiders* del sistema como el sujeto H52-ruso-SP y el sujeto Sp-argentino-H26-A consideran que los finlandeses tienen una confianza ciega en sus medios.

En 2017 se dio un caso que ilustra la respuesta ciudadana ante supuestas injerencias del poder político en el canal público. Nos referimos al escándalo antes mencionado protagonizado por el primer ministro finlandés y dos periodistas de YLE. Las reacciones de los sujetos de nuestro estudio ante estos hechos presentaron ciertas variaciones y, sin embargo, había unanimidad en sus expresiones de sorpresa o incluso de vergüenza ante hechos que consideraban impropios de un país democrático y con libertad de expresión como el suyo.

### 3.3. *Sistema mediático y concentración empresarial*

En el caso español, la idea de control empresarial a menudo aparece ligada al control político que describíamos anteriormente:

T-S1: Es imposible porque el Estado se mete en empresas privadas de cualquier índole (...) los dueños de imprenta son los mismos que tienen el control político y económico”.

Los grupos de internautas y activistas fueron los únicos en abordar específicamente la idea de falso pluralismo y libertad que ofrece el sistema, que esconde una concertación de pocos actores económicos, pero sin aludir explícitamente a la concentración empresarial en el sector mediático:

T-S1: Si te dan diez opciones a elegir, pero dentro de esas diez opciones detrás están las mismas personas. No sé hasta qué punto eso es libertad, el mejor ejemplo lo tenemos, (...) en enero todos los medios de comunicación masivos, ABC, La Razón, El País, todos. hicieron publicidad en su portada del banco Santander, luego detrás de eso, no sé hasta qué punto eso es libertad informativa.

A-S4: Sí, básicamente a los poderes económicos. Como ese día en el que todos los grandes periódicos pusieron en su portada la publicidad de Endesa. A partir de ese día dejé de comprar El País.

Además de eso, solo hubo alguna mención de paso a algún efecto de la concentración, por ejemplo, por la manera en que las distintas cadenas comerciales de la TDT programan los anuncios al mismo tiempo: “Que son (...) del mismo dueño, (...) porque es así, porque tú no te escapas” (EPS2).

En contraposición, los testimonios de los usuarios finlandeses en general niegan la existencia de un paralelismo político. No solo la prensa e YLE, sino también los medios privados gozan de una excelente reputación.

H47: Tanto [YLE como MTV 3] son de alta calidad y no están sesgados; son medios de comunicación objetivos que no se ven afectados por los partidos políticos.

M45-SP: Quizás MTV3 a veces tiene algunos temas y noticias más ligeros, quizá más de cultura y anuncios y algo divertido al final de las noticias. Pero, básicamente, las noticias son más o menos las mismas, así que no veo ninguna gran diferencia ahí.

Solo el entrevistado H64-C mencionó que los poderes económicos –“the wealthy gentlemen’s club” (club de los caballeros ricos) – están blindados frente a las investigaciones y los cuestionamientos por parte de los medios.

H64-C: [...] Solo hay uno con el que no se atreven; es este club de caballeros ricos. [...] La gente rica y la gente que está en la cima de las grandes empresas y también los altos políticos. Se dice que no se les puede tocar, no se atreven a tocarlos. No se atreven a profundizar demasiado (...)

P: ¿Y cree que estas personas merecen más atención por parte de los medios de comunicación?

H64-C: Deberían porque están haciendo muchas cosas que no son la forma democrática de hacer las cosas.

### **3.4. Rol del Servicio Público televisivo**

Tanto los ciudadanos finlandeses como los españoles consideran que los medios informativos públicos deben informar y formar más allá de los intereses partidistas o del sistema de mercado. Ofrecemos opiniones de usuarios españoles:

EPS1: Yo entiendo que las televisiones privadas son un negocio, y las televisiones públicas que son las que deberían ser un servicio público, pues se convierten muchas veces en un instrumento “al servicio de”.

T.S5: A lo mejor si pones Antena3 o pones Telecinco sabes que lo que te van a vender, tiene una opinión determinada, pero pones TVE y creo que buscas un contenido directo y diferente, ¿no? (...) creo que es la percepción que se tiene en general, que se busca TVE porque es lo que debería ser, pero luego no lo es y eso es lo que como espectador te hace sentir un poco idiota.

C-S5: Yo no le pido al Sálvame<sup>6</sup> que me forme ni me eduque en nada, lo que me faltaba... pero a la pública si le doy esa exigencia, si la estamos pagando todos yo le doy la exigencia primera de que usted me forme adecuadamente por lo menos para las cosas públicas.

C-S6: Un medio de comunicación privado quiere hacer caja, y un medio de comunicación público quizás sí puede permitirse el lujo de decir “voy a aportar cultura a la sociedad o voy a aportar algo a la sociedad más allá de un índice de audiencia o una estadística o un balance económico a final de año.

Como sucede en el caso español, los sujetos finlandeses tienen expectativas diferenciadas para medios públicos y privados. A las cadenas privadas se les disculpa cierto enfoque al entretenimiento y a un estilo más sensacionalista en los informativos. La diferencia estriba en que en el país nórdico la demanda de responsabilidad informativa y formativa atribuida a YLE se consigue en opinión de los sujetos en términos absolutos.

M56-A: Las noticias en la MTV, en el canal comercial, son más bien *infotainment*. Es como algo feliz, alegre y algo innecesario, probablemente, pero algo inofensivo. Y luego, YLE es más bien severa y estricta, y está anticuada.

M28: También veo las noticias de YLE cuando quiero saber qué cosas políticas están pasando y si quiero saber las cosas de escándalo, entonces voy a Iltalehti Sanomat o MTV 3.

YLE es considerado el canal oficial y existe un contrato social en virtud del cual la cadena recibe financiación pública y cumple debidamente su deber de informar a la ciudadanía. Los ciudadanos conocen los mecanismos de financiación de la televisión pública (a la que contribuyen mediante un impuesto especial), así como los engranajes de su gestión, que han sido diseñados para tratar de evitar la presión directa del legislativo, de fuentes políticas o corporativas.

H63: [En el consejo de administración de YLE] hay políticos de diferentes partidos, por lo que un partido no puede influir demasiado.

---

6 Programa de TV emitido en el canal comercial Telecinco en horario de tarde.

H64-C: Cada año pago un porcentaje de mi salario que va a YLE para que esa gente haga lo que ellos quieran.

Los ciudadanos españoles también sitúan a TVE como el canal oficial, pero en este caso, esto significa ser el portavoz del discurso oficial del gobierno: “en televisión me interesa prácticamente la parte informativa del 24 horas como un termómetro, para ver cómo está, digamos, el oficialismo del sistema.” (SES-S4) o “Los medios públicos así, son los medios de comunicación no de los ciudadanos, sino de los gobiernos de turno” (A-S2).

Una consecuencia de la centralidad de YLE en Finlandia son las críticas que recibe de algunos sujetos, quienes aducen que el papel que ostenta YLE es hegemónico y en ocasiones cae en prácticas de superficialidad o incluso de censura en algunos temas. Se trata, sin embargo, de una censura que podríamos considerar como bien intencionada, ya que en numerosas ocasiones se debe al afán de la cadena pública por marcar una agenda nacional, por promover una utopía, es decir, una visión positiva de la migración (H31-A, M69-A, H52-SP), de la UE y Rusia (H56-A, H52-SP, M56-A), de las energías renovables (H63), de la afinidad con occidente (Sp-argentino-H26-A, H56-A, H52-ruso-SP), y del estado del bienestar y las pensiones (M69-A y H37-A).

M69-A: Me gustaría tener información real, no una información bonita. (...) Y a veces piensas que intentan decirnos a nosotros o al pueblo lo muy, muy importante que es para Finlandia y lo bueno que es para Finlandia que pertenezcamos a esto. Pero creo que muchos finlandeses no están de acuerdo con eso, porque tal vez no hacemos ‘Brexit’. Pero, de todos modos, creo que esos sentimientos también están en Finlandia, pero en la información pública todo es: ‘Oh, esto es para Finlandia, es tan bueno estar aquí.’

H37-A: Solo muestran: ‘[imitando sonidos de guerra] En Siria han muerto 20 personas y bla, bla, bla...’ y luego cambia: ‘Pero en Finlandia viene Santa Klaus y bla, bla...’

Sin embargo, incluso las voces críticas con la tendencia mainstream de YLE no consiguen visualizar un sistema mediático en el que no esté YLE como medio público garante de los valores democráticos.

H37-A: Es muy gracioso que menciones MTV3. Está MTV3, ya sabes. Y MTV3, eran los más comercial. Está con TV4, por ejemplo; eran los más neoliberales. Así que ahora, lo que ha sucedido es que han puesto a YLE tan abajo que MTV3 ha empezado a parecer un tipo de medio de comunicación neutral, y esto no es una buena señal, en el sentido de que MTV3 es ahora incluso... Parece más abierta que YLE. Porque, para mí, un canal privado es un canal privado y tienen todo el derecho a hacer negocio, y tienen todo el derecho a hacerse ricos si quieren. Por supuesto, tenemos que dejarlo claro, pero YLE es nuestra base, en el sentido. YLE debe ser en cierto modo la base en la que podemos confiar. YLE es un medio de comunicación de propiedad estatal. Porque sería horrible si no hubiera ninguna empresa privada. [...] Y puedo imaginar que para estas personas YLE es solo un activo. Si YLE se destruye a sí misma durante este proceso, simplemente se alegrarían, porque tienen empresas privadas, todas las que quieran.

En este sentido, algo similar ocurre en España. Aunque los ciudadanos no consideran que la televisión pública española esté cumpliendo al 100% este mandato, sí entienden que en el ámbito cultural y en el canal La Dos suponen una mejora cualitativa respecto del resto de medios. Por estas razones, los ciudadanos no conciben renunciar a esa promesa de entidad orientada a la información y formación. Por ello, incluso entre los receptores conservadores se experimentaron reacciones viscerales ante la posibilidad de perder la radiotelevisión de servicio público, planteada como pregunta por los moderadores de los distintos grupos.

C-S6: Yo me sentiría fatal porque creo que acabaríamos a merced de los intereses empresariales y demás intereses que pueden tener un grupo de comunicación privado que está en manos de otro grupo que a su vez está en manos de un señor como yo digo oscuro decididor, creo que lo público es una garantía aunque lo critiquemos muchísimo y veamos que está mal, o que no funciona del todo bien, tengo la esperanza de que algún día se recupere, es que creo que es fundamental, porque quizás ese

carácter público igual que en la universidad da un ámbito de libertad (...)

La relación entre televisión pública y una democracia de mayor calidad también se encuentra entre los ciudadanos españoles, aunque como posibilidad, como horizonte posible:

EP-S1: En los informativos que hubiera pluralidad, pluralidad en la información y pluralidad de voces, es que te permitiera, ya que es un espacio público, que se permitiera también tener voz (...) los distintos partidos, los distintos ONG o, movimientos culturales o sociales, de ese tipo, pudieran tener su voz, en determinados momentos, pero su voz...

### ***3.5. El rol de los periodistas***

Tanto los usuarios españoles como los finlandeses consideran central el rol de los periodistas en el ecosistema informativo. En el caso español, la imagen del profesional con estudios y formación específica ocupa un lugar central en el discurso de los ciudadanos.

A-S3: A mí me parece que también son imprescindibles los periodistas, es decir, los periodistas profesionales. [Hay que] (...) dar, dar, dar al periodista la situación necesaria para poder hacer su trabajo con independencia.

SP-S5: Al final el Periodismo es una carrera universitaria y una profesión. Dejemos un poco a los profesionales trabajar sin cortapisas y pongamos un paraguas para que no sufran las presiones del gobierno de turno, o de la empresa de turno, o del poder...

En Finlandia los periodistas tanto de medios públicos como de medios privados son considerados en términos generales como profesionales y neutrales, con el importante encargo de decidir qué temas merece conocer la ciudadanía.

H25: Creo que hay muchas cosas que se deberían cubrir, pero la cosa es que la gente no es tan consciente de ellas, así que alguien debe poner el foco en el caso, así que es por eso que necesitamos periodistas y no sensacionalistas en esta época.

M69-a: Quiero decir que la mayoría de los periodistas son muy buenos, profesionales y honestos. Y dicen lo que piensan y todo está bien.

P: ¿Cómo describiría a los periodistas de Finlandia?

H49-C: Diría que todo este grupo, para mi gusto, parece bastante profesional, dado que están haciendo estas noticias para una población relativamente pequeña.

Como se viene describiendo, los medios españoles son considerados dependientes de poderes económicos y partidos, y a los periodistas de base, se les considera subyugados por miedo a perder su empleo:

EP-S1: Todas las televisiones que tenemos ahora, todas están frenadas, como en el tiempo de Franco, si, tú pones, tú dices, tú hablas lo que te ponen en la pantalla, no pasa ni una palabra más, sino te juegas el puesto, ummm, aunque tengas cincuenta años de tele.

Los discursos describen como problema de base que el sistema (súper sujeto) no permite la independencia periodística, lo cual tiene una influencia negativa en la sociedad:

T-S1: Si los periodistas hablasen, el cambio, las mejoras sociales serían mucho más rápida, eh.

A-S5: Eso acaba perjudicando a nuestro derecho a ser convenientemente informados.

En cambio, los finlandeses confían en su sistema periodístico y en sus periodistas, aunque esto convive con críticas de naturaliza moderada: cierta tendencia a la subjetividad, falta de tiempo para investigar o la sustitución de expertos por periodistas, incluso llegando a mantener debates entre periodistas, en vez de con personas con conocimientos especializados (H64-C, H63, H31-A, H25).

H56-A: Es muy difícil generalizar, pero, por supuesto, cuando sigues a ciertos periodistas sabes que tienen ciertas tendencias y algunos otros tienen otras tendencias [...] Pero, por supuesto, ciertos periodistas son más... puedes ver que tienen una estricta agenda formal propia.

H63: Cuando he hablado con los periodistas, dicen que es cierto, por supuesto que les falta tiempo y algunos dicen que les falta conocimiento o comprensión de las cosas difíciles.

En Finlandia se percibe una tendencia hacia una menor independencia periodística –que quedó de manifiesto en la crisis del Primer Ministro– y que, como en España, parece achacarse a los gestores de los medios (de YLE en este caso) en lugar de a los propios periodistas.

P: ¿Y qué deberían hacer en YLE? ¿Qué deberían hacer para conectar con las preocupaciones, ideas y opiniones de la gente?

M48-A-SP: Echar al jefe que tienen ahora. Cambiar de jefe.

H37-A: Ahora sabemos que el director de YLE, Jääskeläinen, por ejemplo, es increíble que no haya sido expulsado, aunque ahora hay pruebas claras de que ha habido órdenes directas de Sipilä de no tocar ciertos temas.

Como ocurría en otros aspectos del sistema de medios, las críticas a la pérdida de independencia de los periodistas en Finlandia se suelen contextualizar en la crisis del estado del bienestar, de sus efectos sobre la cultura digital y de la creciente desigualdad económica y social.

H52-SP: Helsingin Sanomat, están luchando y tengo amigos que trabajan allí, algunos de ellos, y pierden sus puestos de trabajo, o ahora contratan a *freelancers* y así toda la industria de los medios de comunicación aquí está contra las cuerdas porque nadie sabe cómo imprimir los medios de comunicación, cómo hacer negocio de eso ya, porque la gente no compra periódicos y no leen [...] YLE en realidad, hace como 15 años en YLE, pensabas que estabas prácticamente contratado de por vida. Pensabas: ‘Todo lo que tengo que hacer es no meter la pata, y nunca tendré ningún problema’. Y ahora están despidiendo gente todos los días, ya sabes, pierden su trabajo o cambian de departamento y están luchando. ¿Y cómo se supone que vas a hacer un trabajo de buena calidad si estás preocupado por tu trabajo? Y eso hace que la calidad baje.

#### 4. CONCLUSIONES

Los discursos de ciudadanos españoles permiten observar la percepción de un ecosistema inestable, cambiante en el que cuesta, al menos en términos discursivos, depositar la confianza en un medio o un sector de medios. Y debemos recordar que la muestra se toma en

2015, unos años antes de que la actualidad informativa comience a atender a lo que se terminará conceptualizando como “desorden desinformativo” en entornos académicos. Las entrevistas en Finlandia se toman en 2017, justo en el momento de toma de conciencia sobre los peligros de estas tendencias en el ámbito de la comunicación, y sin embargo la percepción de los ciudadanos finlandeses sobre su ecosistema informativo esquematiza un escenario más estructurado y confiable, en el que los medios tradicionales son depositarios de la confianza ciudadana.

En el caso finlandés, los nuevos medios digitales son vistos como un complemento, que puede abrir horizontes, pero que a la postre puede traer más inconvenientes que ventajas. Al ser un complemento, no alteran necesariamente la estructura de consumo, es decir los usuarios se nutren fundamentalmente de los mismos medios –en los que mantienen una notable confianza– pero en su versión digital. En el caso español, se parte de un escenario de desconfianza profunda, en el que los medios se consideran moldeados por el súper sujeto/*establishment*, y ante ello, el entorno digital se percibe como una oportunidad de conocer la información sin la mediación de los agentes del sistema. Esta creencia ignora, por tanto, que Internet también es un entorno mediado. Y aun así, se observan discursos en los que la estructura del entorno digital se visualiza como caótica.

En ambos países el rol de los medios públicos se encuentra anclado en el imaginario social como un instrumento democrático clave, de formación e información para el conjunto de la ciudadanía, con un alcance y objetivos claramente diferenciados de los medios comerciales. En el caso de Finlandia, en el que ocupan el centro del ecosistema, generan un poder gravitatorio que protege a todo el sistema y sin frenarla, limita la erosión ocasionada por una cierta crisis del sector periodístico, en el que se mencionan problemas financieros, incipientes dificultades laborales o de recursos para un periodismo de calidad, y por el desorden introducido por la explosión del espacio digital. En el caso español, la debilidad de TVE y su percibida dependencia del gobierno de turno no tiene este efecto protector o

estructurante, pero los ciudadanos siguen demandando que cumpla con su función democrática, en un sentido similar a la lógica aplicada por los ciudadanos finlandeses.

El análisis de los ciudadanos se acerca en gran medida a los consensos académicos establecidos y observan en su experiencia el desorden informativo descrito. A su vez, existe un cierto grado de conciencia popular acerca de la importancia de las variables estructurales descritas por Hallin y Mancini (2004). En los discursos ciudadanos de finlandeses y españoles las situaciones relacionadas con las variables de paralelismo político e independencia periodística son tenidas en cuenta. En España ocasionan quejas o denuncias y en Finlandia apreciaciones valorativas.

No obstante, hay dos cuestiones sobre las que la percepción social es más escasa. En primer lugar, la concentración mediática no aparece como factor observado en ninguna de las muestras, a pesar de que los intereses empresariales en general y abstracto sí son parte del engranaje del *establishment* que definimos como súper sujeto. En segundo lugar, y en el caso de España se considera que los gobiernos tienen voluntad de influir en los medios de modo partidista, pero la idea de que los Estados deberían intervenir para orientar las políticas de comunicación en favor del derecho a la información no aparece con tanta claridad como alternativa. Es decir, entre los ciudadanos españoles existe una demanda de que los periodistas sean independientes y que los medios de comunicación públicos formen e informen más allá de intereses comerciales y económicos pero la idea de que los gobiernos sucesivos deberían orientar las políticas de comunicación en beneficio de la mayoría social apenas aparece, posiblemente por su lejanía de la lógica prevaleciente.

## 5. REFERENCIAS

AIMC, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (2021)  
<https://reporting.aimc.es/>

- Aparici, R. & García-Marín, D. (2019). Historia de la mentira: más allá de Derrida. En Aparici, R. & García-Marín, D. (coords), *La posverdad: una cartografía de los medios, las redes y la política* (pp.17-24). Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. & Corredor, P. (2012). La política audiovisual de los gobiernos de Zapatero. En Lamuedra Graván, M. (Ed.), *El futuro de la Televisión Pública* (pp.61-86). Madrid: Editorial Popular.
- Castroriadis, C. (1975). *La institución imaginaria de la sociedad II*. Buenos Aires: Tusquest.
- Curran, J. et al. (2012). Sucesos, noticias internacionales y hard news: una comparación transnacional de la cobertura informativa y la percepción pública". En Lamuedra Graván, M. (Ed.), *El futuro de la televisión pública: la necesaria alianza con la ciudadanía* (pp.35-58). Madrid. Editorial Popular.
- De la Sierra, A. & M. Mantini / Mediadem (2011). *Does Media policy promote media freedom and independence? The case of Spain*. Informe Mediadem.
- EBU (2020). *Market Insight. Trust in Media 2020*. [https://medienorge.uib.no/files/Eksterne\\_pub/EBU-MIS-Trust\\_in\\_Media\\_2020.pdf](https://medienorge.uib.no/files/Eksterne_pub/EBU-MIS-Trust_in_Media_2020.pdf)
- Eurobarómetro (2018). *Media use in the European Union: report, European Commission*. European Commission, Directorate-General for Communication, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/116707>
- Hallin, D. & P. Mancini (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horowitz, M. (2018). *Public Service Media and Information Disorder*. Center for Media, Data and Society. Central European University. <https://cmds.ceu.edu/sites/cmcs.ceu.hu/files/attachment/article/1367/publicservice-mediaandinformationdisorder.pdf>
- InnoPSM (2019-2020). Research Network on Innovation in Public Service Media Policies. <https://innopsm.net/about-innopsm/>
- Karppinen, K & M. Ala-Fossi (2018). Finland: Maintaining the Fragile Consensus. En C. Herzog, H. Hilker, L. Novy y O. Torun (Eds.), *Transparency and Funding of Public Service Media*. Wiesbaden: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-17997-7\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-17997-7_9)
- Lamuedra, M., Mateos, M.C., Broullón, M.A. (2018). Normative and audience discourses on public service journalism at a 'critical juncture': The case of TVE in Spain. *Journalism Studies* 20(11): 1528–1545. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2018.1528880>
- Ley 7/2010. Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA)
- McChesney, R. (2007). *Communication revolution: critical junctures and the future of the media*. New York: The New Press.
- McIntyre, L. (2018). *Post-truth*. Cambridge/London: MIT Press.

- Miller, L. & Torcal, M. (2020). Venticinco años de polarización afectiva en España. *The Conversation*. <https://theconversation.com/veinticinco-anos-de-polarizacion-afectiva-en-espana-149237>
- Morgans, J. (2017). Your Addiction to Social Media Is No Accident. *Vice*, 21 May. [https://www.vice.com/en\\_uk/article/vv5jkb/the-secret-ways-social-media-is-built-for-addiction](https://www.vice.com/en_uk/article/vv5jkb/the-secret-ways-social-media-is-built-for-addiction)
- MPM 2016 / García Castillejo et al. (2016) Media pluralism monitor 2016: monitorizando los riesgos para el pluralismo mediático en EU y más allá: informe nacional: España. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://data.europa.eu/doi/10.2870/39890>
- MPM 2017 / García Castillejo, Á. et al. (2017) Media pluralism monitor 2016: monitorizando los riesgos para el pluralismo mediático en EU y más allá: informe nacional: España. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/23f5e63d-e46f-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-es>
- MPM 2020 / Masip, P., Ruiz, C., & Suau, J. (2020). Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019: Country Report: Spain.
- Neff, T., & Pickard, V. (2021). Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 Countries. *The International Journal of Press/Politics*. <https://doi:10.1177/19401612211060255>
- Peirano, M. (2019). *El enemigo conoce el sistema: manipulación de ideas, personas e influencias después de la economía de la atención*. Barcelona: Debate.
- PEW 2018 / Mitchel, A. et al. (2018) *In Western Europe, Public Attitudes Toward News Media More Divided by Populist views Than Left-Right Ideology*. <https://www.journalism.org/2018/05/14/in-western-europe-public-attitudes-toward-news-media-more-divided-by-populist-views-than-left-right-ideology/>
- Wardle, C. & Hossein, D. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Estrasburgo: Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>

# **FAROS ANTIGUOS PARA TEMPESTADES NUEVAS: LOS INFORMADORES DE SERVICIO PÚBLICO ANTE LAS TRANSFORMACIONES DE LA DIGITALIZACIÓN**

**José María García De Madariaga Miranda**

Los medios públicos llevan décadas defendiendo su supervivencia en un ecosistema mediático cada vez más atravesado por valores neoliberales y globalizadores que priman lo privado. Tras treinta años de monopolio público en España, la tendencia desreguladora de los años ochenta propició la incorporación de nuevos operadores en régimen de concesión administrativa estatal y permitió la consolidación de un sistema mixto público-privado que alteró radicalmente el panorama. Esta situación se alteró nuevamente veinte años después cuando en el año 2005 la oferta de emisoras generalistas de ámbito estatal y emisión en abierto pasó de cuatro a seis, a lo que se sumó una decena larga de canales regionales y las múltiples concesiones nuevas propiciadas por la Televisión Digital Terrestre (TDT). Este contexto se ha visto agravado por una cobertura financiera estatal decreciente y escasa y un déficit acumulado de independencia real.

Si añadimos la profunda reforma de RTVE que se inició con la Ley17/2006, que entre otras cosas supuso la prejubilación de casi la mitad de la plantilla (más de 4.000 trabajadores) a través de un expediente de regulación de empleo (ERE), o la adopción de un nuevo modelo de financiación que desde 2010 eliminó la publicidad comercial en su programación, podemos sostener que en los últimos quince años la corporación pública ha sufrido una transformación equiparable en sus dimensiones y consecuencias a la de finales de la década de los 80. Este nuevo panorama ha exacerbado la competen-

cia decantando el ya precario equilibrio propio de un sistema mixto de explotación público-privado hacia el lado de las tendencias más comerciales: minimizar costes, maximizar audiencias y beneficios, mermar la calidad de los programas y homogeneizar la programación. En esta situación resulta especialmente interesante comprobar las consecuencias que dicho fenómeno puede tener para uno de los ámbitos que en teoría deberían estar protegidos de esas tensiones: la información periodística.

La digitalización solo es una fase más de un proceso que empezó a gestarse en los años 70 a través de dinámicas de privatización y desregulación que, a su vez, catalizaban lo que ya contenía en esencia el capitalismo desde sus inicios. Con el tercer cambio de paradigma, el de la era digital (tras la etapa de monopolio y la de liberalización), los medios de servicio público (MSP) tienen que considerar no solo la mera atención de la audiencia sino también las nuevas métricas de su implicación emocional (Arvidsson y Bonini, 2015; Bonini et al, 2021, p. 48). La audiencia encuentra espacios crecientes de protagonismo aparente, pero la tecnología que sostiene este escenario digital no es en absoluto neutral: la fuerza retórica que envuelve a estas plataformas hace invisible la lógica que ponen en contacto a usuarios y productores, así como las relaciones de poder que se establecen entre los que participan en ellas (Bonini et al, 2021, p. 49-50).

## 1. DETERMINISMO TECNOLÓGICO

Los desafíos que se presentan hoy parecen protagonizados por las transformaciones tecnológicas, pero no hay que olvidar que la tecnología nunca es causa sino consecuencia de factores mucho más profundos y de naturaleza estructural (Sierra, 2003; Sfez, 1995; Giordano, 2003; Tremblay, 2003). Es necesario evitar cualquier tipo de determinismo tecnológico para comprender que la actualización de los servicios públicos de televisión no pasa por meras adaptaciones técnicas tanto como por el cumplimiento de su función esencial de proteger y

promover la cohesión social, la diversidad cultural y el fortalecimiento de la democracia, entre otros valores (Túñez-López et al., 2021).

Los cambios que ha traído la digitalización forman parte de una pauta de continuidad más que de disrupción. No cabe duda de que la digitalización ha propiciado un ecosistema mediático muy diferente al anterior, con cambios en la producción informativa (edición, difusión, organización y procedimientos) y un rotundo desplazamiento en su centro de gravedad, que se ha trasladado de la televisión a Internet como espacio catalizador de todos los medios y formatos. Casi todos estos cambios se han producido con más continuidades que disrupciones, como ilustra la “Mediamorfosis” descrita por Fidler (1997): una reconversión en la que no ha dejado de crecer la concentración mediática, eso sí, ahora principalmente en manos de gigantes digitales como Google, Amazon, Facebook, Apple o Microsoft (GAFAM).

Muchas de las dinámicas emergidas en el escenario mediático en forma de participación principalmente, más aparente que real, a través de la desintermediación y la personalización propician espejismos que pueden confundir y distorsionar la visibilización del impacto de las tecnologías digitales y eclipsar muchos de los valores intrínsecos de los servicios públicos (Vanhaeght y Donders, 202, p. 51). Diferentes autores señalan el amplio abanico que se abre entre dos polos de participación: una simbólica y reproductiva, que busca el *engagement* y la monetización; y otra real y emancipadora, que promueve el empoderamiento de los ciudadanos como actores sociales (Bergillos, 2017; Carpentier, 2011; Pateman, 1970; Prado, 1986; Servaes, 1999). No se trata pues de concebir la modernización de dichos servicios con la mera incorporación de las últimas tecnologías digitales en su gestión sino de potenciar dichos valores a través de una apropiación de las mismas con una lógica coherente con la razón de ser de los MSP. La actualización de su funcionamiento no debería perder de vista la fundamentación con la que fueron concebidos y creados (Campos-Freire, Rodríguez-Castro y Vaz-Álvarez, 2021, pp. 205 y 207), recogidos en los seis valores estratégicos que presenta la declaración de 2012 de la Unión Europea de Radiodifusión (EBU, 2014): universalidad, independencia, calidad, diversidad, rendición de cuentas e innovación.

## 2. MÁS NECESARIOS QUE NUNCA

Quizá es ahora, cuando la comunicación social está tan desintermediada, cuando precisamente se pueden dar las condiciones más propicias para un reconocimiento mayor de los MSP y de la potencialidad de sus efectos positivos para aumentar el conocimiento y la implicación políticas de los ciudadanos, así como de mantener e incluso estimular el nivel de calidad de los medios comerciales (McChesney, 2012, p. 623-624).

La debilidad acumulada que hoy atraviesan los servicios públicos podría constituirse en una fortaleza en el contexto actual. Por supuesto, debilidades como la creciente precarización y los recortes acumulados en los servicios públicos durante los últimos años no parecen el mejor sustrato para impulsar las oportunidades que podrían hacer de estos medios las referencias culturales que siempre han aspirado a ser a pesar de sus limitaciones organizacionales, sobre todo desde el punto de vista de la independencia y del pluralismo. Sin embargo, es precisamente la pérdida de competitividad que los MSP han sufrido frente a los medios comerciales, las redes sociales y las nuevas plataformas lo que podría facilitar las condiciones para plantear una oferta de contenidos desvinculada de las servidumbres del *clickbait* y la dictadura de las métricas de audiencia. Una oferta que podría ser la garantía para desarrollar los valores culturales que necesita hoy la ciudadanía. De los 56 medios públicos europeos analizados por Vaz et al. (2020), una tercera parte (16) cuentan con una plataforma online de vídeo bajo demanda con algún tipo de sistema de recomendación. Ninguno de ellos parece ofrecer una alternativa real a los modelos aplicados por los medios comerciales en términos estéticos y funcionales (Bonini y Mazzoli, 2020). Resulta necesario incluir claramente los valores de servicio público en sus objetivos (Fields et al., 2018) en los mecanismos de recomendación (Sørensen y Hutchinson, 2018, p. 100-102).

El desarrollo de esos principios es más necesario que nunca en un escenario marcado por la incertidumbre cognitiva, la polariza-

ción ideológica y la desintermediación cultural e informativa. Es por ello imprescindible que los MSP no se limiten a competir con las múltiples iniciativas comerciales por la “audiencia algorítmica” (Burroughs, 2018) y que apuesten por un protagonismo mediático a través de la credibilidad, la independencia política y económica, así como la implicación profunda con la participación de la audiencia a través de la satisfacción de viejas expectativas olvidadas como, por ejemplo, el denostado derecho de acceso. Las soluciones tecnológicas pueden y deben ponerse al servicio de estas causas para la verdadera adaptación de los MSP al ecosistema mediático actual y a las necesidades culturales de una sociedad democrática (Hutchinson y Sørensen, 2021).

### 3. DISCURSOS PROFESIONALES

Todos estos elementos están presentes, de algún modo, en la percepción de los profesionales de TVE entrevistados para diferentes proyectos académicos de investigación durante los últimos quince años, tan significativos para el desarrollo de esta corporación pública. Este capítulo ofrece un análisis prospectivo de algunas claves que podrían hacer viable que TVE cumpliera satisfactoriamente con su mandato de servicio público en el ámbito informativo.

Durante estos quince años RTVE ha vivido un intenso proceso de reforma y contrarreforma que podría haberse resuelto positivamente con el fallido concurso público para seleccionar al Consejo de Administración bajo criterios de profesionalidad, un proceso que hubiera sido insólito en la Corporación y que hubiera supuesto un cambio sustancial en la configuración de su línea editorial. Sin embargo, la inestabilidad política del país impidió que este proceso de reforma se llevara a efecto: las interferencias partidistas se hicieron notar en el desarrollo administrativo del concurso, que se vio condenado al bloqueo por la falta de un acuerdo entre los partidos que podrían formar gobierno. El bloqueo acabó por neutralizar esta vía y sustituirla por la designación pactada entre las principales fuerzas

políticas, desestimando el trabajo de evaluación de las candidaturas desarrollado por una comisión de expertos durante más de un año. El resultado fue, una vez más, que el actual Consejo de Administración y, por tanto, el presidente de la Corporación no surgió de un concurso público basado en criterios de profesionalidad.

Durante estos tres lustros se ha hecho un seguimiento sostenido mediante tres proyectos de investigación sucesivos y conectados entre sí a través de algunos de sus participantes<sup>1</sup>. El análisis que se presenta en este capítulo se basa principalmente en las 22 entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas a profesionales y ex profesionales de TVE entre julio y diciembre de 2015 (doce de ellas) y entre noviembre de 2016 y mayo de 2017 (las restantes)<sup>2</sup>. Como apuntan diferentes autores, se puede constatar cierto consenso en que las prácticas y los discursos de los periodistas son los principales rasgos definitorios de la profesión y que suponen una variable fundamental para analizar el desarrollo del periodismo (Carlson, 2016; Hanitzsch y Vos, 2017).

### ***3.1. Defensa del servicio público***

Los profesionales entrevistados son conscientes de la marcada dualidad en la que se desarrolla su trabajo: la necesidad de cultivar los valores tradicionales del periodismo profesional de servicio público como eje principal, y la dificultad de hacerlo en un contexto que presiona hacia la oferta de un periodismo más espectacularizado y banalizado. Los profesionales asumen y defienden el papel de servicio público de TVE, pero no acaban de articular un discurso fuerte al respecto. El concepto de servicio público ha pasado de considerarse hace una década como un conjunto de limitaciones y obligaciones que impide una competencia abierta con los canales privados a ser un valor que orienta significativamente la acción profesional en los últimos años.

Muchos de los últimos testimonios indican que la actual defensa del servicio público por parte de los profesionales tomó forma espe-

cífica durante los años de Fran Llorente como director de informativos, la etapa que se inició en 2006 con la designación parlamentaria de la presidencia y del Consejo de Administración de RTVE y con la creación del Consejo de Informativos (García-de Madariaga y Lamuedra, 2016, p. 22). En esta fase se consiguieron múltiples reconocimientos en forma de premios, entre los que destaca el del llamado mejor informativo del mundo. TVE mantuvo un liderazgo constante en el *share* durante estos años, con una media del 15%, y de manera más acentuada en el ámbito de los informativos, donde se acercaba al 20%. Esto es destacadamente importante en términos de pluralismo externo por la influencia positiva que esto supuso en los niveles de pluralidad y calidad informativas de todos los canales que concurren en el mercado televisivo (Díaz Arias, 2012:134-148). La dirección de informativos de Fran Llorente y la labor de contrapeso por parte del Consejo de Informativos reciben observaciones muy positivas por parte de los entrevistados entre 2015 y 2017, sobre todo porque representan el impulso para que TVE empezara a funcionar como un verdadero servicio público independiente, plural, de calidad y de referencia informativa. Numerosos testimonios indican que el avance experimentado en esa etapa respecto de la independencia y la defensa que hoy se hace de la misma ha conformado una suerte de nueva identidad colectiva que no aparecía en las investigaciones anteriores. Como decíamos, el periodismo de servicio público se percibía entonces como un horizonte hacia el que caminar, acompañados del referente de la BBC. La lucha por la independencia y la profesionalidad son el núcleo de esta novedad, que se apoyan en la experiencia del periodo de Fran Llorente, si bien cómo referencia a superar.

Ahora bien, los profesionales muestran en general argumentos que conectan su defensa del servicio público de televisión con la profesionalidad, un valor transversal que conecta con otros valores como el de la independencia o el pluralismo, pero no tanto con otras dimensiones y valores que definen o deberían definir a los servicios públicos de comunicación, como es la participación de los ciudadanos en los contenidos y en la gobernanza de TVE.

Además, se une la reticencia que muchos entrevistados muestran sobre la noción de muchos de sus compañeros sobre lo que debe ser el servicio público. Efectivamente, se trata de una plantilla atravesada por una seria merma en su calidad profesional: por un lado, arrastra la significativa pérdida de capital humano que supuso el ERE de 2006, cuando más de 4.000 empleados con larga experiencia abandonaron la corporación; por otro, desde 2009 hasta la actualidad no se han convocado plazas a concurso público, a pesar de las reivindicaciones sindicales. Esto ha hecho que en más de una década las incorporaciones se hayan realizado mediante la contratación directa de personas ajenas a RTVE o incluidas en su base de datos tras haber concluido sus prácticas en la corporación. Sin concursos públicos, estas otras modalidades de reclutamiento permitieron crear lo que se conoció como la “redacción paralela”, en función de la afinidad de sus integrantes con la alta dirección de turno, quienes a su vez fueron reclutados por su simpatía con el partido en el poder en ese momento, lo que provocó una gran cantidad de críticas y polarización en la sala de redacción.

### **3.2. Bienes internos**

El marketing tecnológico propiciado por los GAFAM, cuyos productos y servicios forman parte de la cotidianidad de los ciudadanos y descubren una multiplicidad de ventanas frente a la pantalla televisiva, también promueve una óptica marcadamente tecnodeterminista entre los profesionales. Estos aplauden el hecho de TVE haya reconvertido toda su estructura en una gran base de datos digital que organiza las rutinas y pauta los tiempos (Aguilar, 2012), y que haya configurado en su organigrama todo un conjunto de departamentos específicos de “Contenidos Web y Transmedia” y “Medios interactivos”, centrados en la difusión y de la relación con los usuarios, que pasan a ser identificados como internautas en lugar de como espectadores y cada vez más marcados por las denominadas “segundas pantallas” y el consumo bajo demanda (Alonso y García, 2017).

Sin embargo, esta óptica no permite ver con claridad a través de los profesionales los bienes internos en los que se asienta el servicio público de televisión ni las aspiraciones de verdadero empoderamiento informativo por parte de la ciudadanía. La dominancia de esta óptica instrumental, al servicio de intereses particulares de notoriedad, parece eclipsar la visión que antepone el interés común y la generación de lo que MacIntyre (1981) identifica como “bienes internos”, esto es, la tendencia de las estructuras y de las prácticas sociales de perseguir aquellos objetivos que les son intrínsecos. Los posibles bienes internos que podrían definir la aportación de los servicios públicos ante la vorágine digital se resumen en la profesionalidad, algo que no es casual, como acabamos de ver, puesto que ha sido la principal señal de identidad de muchos profesionales de TVE durante estos quince años de transformaciones institucionales.

### ***3.3. Profesionalidad y nuevos desafíos***

Como se ha visto más arriba, a lo largo de estos años los profesionales de TVE han ido construyendo una incipiente identidad colectiva de profesionalidad y servicio público: si bien en las entrevistas realizadas en 2006 se percibía una actitud de apatía, baja autoestima, frustración por no realizar un verdadero servicio público, diez años después la experiencia de haber conseguido el reconocimiento social en el periodo en que Fran Llorente era director de Informativos y la actitud de defensa activa de la independencia surgida desde 2012 y sostenida por el Consejo de Informativos generan una identidad compartida que parece servir como refugio anímico ante la adversidad, como se vio en la movilización que se desplegó en 2018 entre los trabajadores de la cadena pública durante los llamados Viernes Negros para reivindicar su independencia y la configuración de un consejo de Administración con criterios profesionales y libre de injerencias partidistas (Goyanes et al., 2020).

En el último tramo de entrevistas (2015-2017) los profesionales establecen como demanda no satisfecha un mayor y mejor acerca-

miento a las cuestiones sociales. Esta expectativa se puede considerar como un nuevo horizonte hacia el que caminar cuando las circunstancias en la redacción de noticias de TVE sean más favorables al ejercicio del periodismo de servicio público (Jenkins y Carpentier, 2019). Dragomir apunta en este sentido que si los MSP quieren ofrecer credibilidad, deben buscar estrategias para que la ciudadanía participe en su gobernanza con el fin de reducir la influencia política de los gobiernos (2021, p.84)

Efectivamente, en la imagen de profesionalidad residirían en última instancia tanto las cotas de credibilidad informativa como el valor que sus prácticas le otorguen a la efervescencia digital. En concreto, parece que los profesionales reconocen cambios significativos por la digitalización y muestran una clara asunción de Internet como la principal referencia mediática de la actualidad, pero siguen viendo margen para que la TDT y el Servicio Público se mantenga como referencia y se adapte. Algunas voces minimizan el impacto de la televisión a la carta y reivindican los informativos de corte tradicional como garantía de profesionalidad y rigor frente a un público acostumbrado a esta forma.

Por otra parte, algunos profesionales detectan también cierta desorientación a la hora de identificar la gestión del tiempo que implica la digitalización. Los efectos de la digitalización en las rutinas de producción pueden ofrecer mayor flexibilidad a la organización, pero tampoco aquí queda claro para qué, en qué sentido ni con qué efectos. Se asume que hay que adaptarse a los tiempos, que es una obligación, pero no se dice claramente qué elementos del servicio público o qué bienes internos se deben o pueden mejorar ni cómo.

Algunos entrevistados consideran que los desafíos de la digitalización no han cambiado en esencia el *modus operandi* en la producción informativa y, aunque se dan muestras de interés y valor al uso de redes sociales en informativos como referencia, son muchas las precauciones y recelos. Se observa un desplazamiento del debate de lo tecnológico a la función del sujeto tras esos dispositivos (quién controla, o yo sospecho y genero mi propio recorrido). Ello nos pone

sobre la pista de que en realidad el debate se centra sobre las fuentes, su credibilidad y la configuración de un modelo polarizado en el que los receptores tienden a adherirse a los discursos afines.

Las últimas entrevistas también recogen los cambios operativos en las responsabilidades de los profesionales, y se denuncia la emergencia del llamado profesional-orquesta. Por otra parte, se reivindica el valor del trabajo en equipo frente a la tendencia a concentrar en una persona demasiadas responsabilidades, fenómeno que se identifica como fórmula de presión a los profesionales, precarización y de manipulación.

Ante tanto cambio, sin embargo, parece que para los profesionales la esencia del servicio público debe ser la misma de siempre, hasta el punto de que sería impensable su desaparición tal y como lo entendemos hoy en día. Ante el vector de tensión entre lo público y lo privado, prima la anteposición de los bienes externos a los internos y la crisis de credibilidad general que padecen los medios. En este sentido, valores como la participación se presentan en general como bienes externos que no encuentran claramente su correlación dentro de la organización de TVE.

### **3.4. Participación**

Visiones tan positivas sobre la digitalización deberían propiciar una percepción igualmente favorable sobre la participación de los usuarios tanto en los contenidos y la programación como en los procesos de gestión (Dragomir, 2021: 96). Sin embargo, los periodistas se enfrentan a las nuevas mediaciones a través del cuestionamiento externo de su identidad profesional y de sus rutinas de trabajo. En este sentido, el panorama no parece tan favorable sino que, incluso, por el contrario, demuestra cierto grado de resistencia marcado tanto por la estructura institucional como por una tendencia refractaria y “media-centrista” (Vanhaeght, 2019) que sigue manteniendo la misma imagen del periodista ubicado en el espacio de la redacción como hábitat natural y pendiente de las fuentes tradicionales. Es más, los

mismos entrevistados demuestran una tendencia a asociar la participación en los contenidos digitales más bien con el ocio y los géneros de entretenimiento que con los géneros informativos, de manera que, desde este punto de vista, la cuestión de la participación en la esfera pública quedaría en un callejón con difícil salida.

Las expresiones de los entrevistados a propósito de la participación no parecen ofrecer una concepción del público como sujeto activo sino como una figura reactiva y potencialmente ruidosa en su pasividad. Lo que se extrae de esta falta de consideración del potencial de los ciudadanos como actores para el periodismo de servicio público se ve claramente reflejado en la investigación desarrollada por María Lamuedra, Concepción Mateos y Manuel Broullón con grupos de discusión de diferentes perfiles de ciudadanos (2019).

Es cierto que se valora positivamente la experimentación en esta fase de transición digital, sobre todo en lo relacionado con la participación de la audiencia, aunque no se precisa cómo ni en qué exactamente. Por ejemplo, resulta interesante la gamificación en espacios concretos como la web del *Laboratorio de Innovación de RTVE* (RTVE Lab) (Zaragoza-Fuster y García-Avilés, 2018), aunque con el riesgo reconocido de convertir las noticias en espectáculo.

Desde una óptica instrumental y no basada en los bienes internos, se reconoce que las televisiones comerciales están aprovechando mejor el fenómeno de la multipantalla, aunque de manera peyorativa y principalmente centrada en el entretenimiento. También se argumenta que la ciudadanía no parece tan activa como se podría esperar, sobre todo por el envejecimiento de la audiencia de TVE. En este sentido, sí se reivindican las redes sociales como una herramienta para atraer al público joven, algo que conecta con la recomendación que hacen desde organismos como el Servicio de Inteligencia de Medios de la EBU (Soler-Campillo, López-Olano y Marzal-Felici, 2021, p. 248)

También encontramos algunas voces, especialmente de la redacción digital, que lamentan que la audiencia no pueda distinguir con suficiente claridad lo que ofrece cada plataforma dentro de RTVE

y que se produzca un efecto de “arrastre de la marca principal” en sentido negativo. Por otra parte, también señalan el problema de la pasividad de los ciudadanos a la hora de demandar contenidos o participar activamente.

### **3.5. *Derecho de acceso***

Como hemos visto, los profesionales demuestran una visión sobre la participación exclusivamente centrada en los contenidos que olvida casi por completo el potencial que tiene la audiencia para participar en los procesos, la programación y la gobernanza. Hay muy pocos testimonios que indiquen un conocimiento claro de lo que es el derecho de acceso o de antena, y resulta llamativo que solo una entrevistada dé muestras de conocer a fondo el funcionamiento que RTVE plantea para desarrollar este derecho constitucional. Tanto ella como aquellos que muestran cierto conocimiento sobre el derecho de acceso coinciden, una vez más, en que no parece que esta opción sea realmente un reclamo de la ciudadanía porque se dan muy pocas peticiones de acceso. Un profesional que ahora trabaja en un medio privado llega a afirmar que, si se aplicara de manera significativa, la televisión pública se hundiría en términos de audiencia. Ahora bien, nadie parece explicar como posible causa del desinterés de la ciudadanía por el acceso la absoluta ausencia de promoción del mismo desde la cadena pública. Tampoco se aprecia la debilidad de la sociedad civil para participar en la esfera pública de manera eficaz (Horz, 2016, p. 353).

En definitiva, se percibe un notorio desconocimiento de lo que es el derecho de acceso y, por tanto, de su potencial y sus diversas formas de implementación. Esta ignorancia se complementa con la instancia a demandar calidad y profesionalidad hacia ellos como única vía de acceso real. No se concibe el derecho de acceso como una vía de participación del ciudadano en las decisiones sobre los contenidos o la programación, es decir, se percibe como una forma de participación controlada o invitada desde el medio en la que los ciudadanos se

tienen que limitar a proponer temas mediante correos electrónicos, en foros o en comentarios vinculados a contenidos concretos. En medio de esta confusión constante también se puede observar una tendencia defensiva por parte de los profesionales frente a una audiencia que podría poner en peligro el criterio profesional. Volvemos a ver aquí, por tanto, esa profesionalidad incompleta y necesitada de reconectar con las audiencias para legitimarse (Azurmendi, 2021, p. 146; Dragomir, 2021, p. 86 Fernández-Quijada, 2021, p. 196)

#### 4. CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

La tecnología es un condicionante muy significativo en el desarrollo de cualquier proceso de carácter social, más aún en esta era digital, pero nunca debe considerarse como factor determinante para explicar los cambios profundos. El escenario actual de comunicación social está claramente atravesado por las tecnologías digitales, pero el protagonismo de estas no debería ocultar el guion mercantil que las impulsa y las sostiene, que sí es determinante para entender las transformaciones que vive hoy el ecosistema informativo y cómo están afectando de manera indudable a los MSP. La adaptación de estos medios a la avalancha digital, entendida como una fase más en la dinámica capitalista de globalización, desregulación y privatización, no pasa tanto por la modernización y la adopción de estrategias técnicas cada vez más instrumentalistas para sobrevivir –con alto riesgo de perder su alma en el proceso– como en la apropiación crítica de las tecnologías para ponerlas al servicio de los valores que, hoy más que nunca, justifican su presencia: universalidad, independencia, calidad, diversidad, rendición de cuentas e innovación (EBU, 2014).

Ante este contexto crítico es fundamental apostar por normativas y políticas públicas específicas y transversales que permitan que los MSP desarrollen su función social de manera suficientemente satisfactoria, pero también que estas puedan articularse de manera favorable a través de actitudes suficientemente comprometidas con los

valores de servicio público por parte de los actores que desempeñan su trabajo en estos medios.

En general, los profesionales de TVE reconocen influencias por parte de las televisiones privadas y de los actores emergentes de la digitalización, pero hay un sentir generalizado de que la televisión pública debe mantenerse al margen de la competencia plena por el deber de servicio público. La reivindicación de la profesionalidad ha marcado gran parte de la atención de los profesionales entrevistados en los diferentes proyectos de investigación desarrollados durante los últimos años. Su preocupación y su acción se justifican en un entorno en el que su independencia se ha visto intermitentemente amenazada por un afán de control político que no ha terminado de abandonar los códigos de funcionamiento de la etapa del monopolio estatal (Goyanes et al., 2020) y que se ha visto agravado con la creciente competitividad comercial y la incorporación de la digitalización. Durante los últimos quince años TVE también ha encontrado una etapa de seis años, entre 2006 y 2012, que muchos profesionales identifican como la de mayor respeto institucional a su profesionalidad, premiada además con altas cotas de audiencia y de reconocimiento internacional, lo que supone una referencia histórica fundamental para su defensa.

El valor de la profesionalidad ha sido esencial para la defensa de los MSP, pero también es cierto que se esgrime como única garantía de la información independiente, plural y de calidad que actualmente difunde el canal público, y que ha eclipsado o incluso ha prescindido de otros valores inherentes al servicio público. Por tanto, habría que considerarla una profesionalidad incompleta y difusa, propia del modelo pluralista polarizado (Hallin y Mancini, 2004; Garcia-de-Madariaga et al., 2020, pp.15-16). Su valor puede resultar ambiguo porque no aparece nítidamente definido en boca de los entrevistados de acuerdo con un conjunto criterios inconfundibles. Se trata de una concepción de la profesionalidad que excluye especialmente aquellos valores relacionados con la participación y que incluso ignora viejas alternativas como el derecho constitucional de acceso. Sería pues necesario que los MSP ofrecieran una alternativa

que rompiera el guion de la lógica instrumental por la que estos medios compiten con los privados y con las redes sociales (Vanhaeght y Donders, 2021, pp. 53, 58, 62)

La profesionalidad de la actual plantilla de TVE parece estar guiada por la valiosa referencia vivida entre 2006 y 2012, que ha forjado una identidad colectiva de profesionalidad que todavía hoy perdura, y por la valorada acción de contrapeso que sigue desarrollando el Consejo de Informativos en el ámbito editorial. No obstante, las particularidades laborales de RTVE están atravesadas por elementos que podrían considerarse desfavorables para el ejercicio satisfactorio de un periodismo de servicio público: un ERE que hace quince años vació de experiencia valiosa a la corporación con la salida de la mitad más veterana de la plantilla; y una dinámica de precarización y de contrataciones irregulares que hacen cuestionar seriamente la vocación de servicio público entre muchos de sus miembros. Esta plantilla necesita, por tanto, identificarse más y mejor con los valores de servicio público para afrontar los desafíos que la digitalización presenta hoy a la corporación pública como referencia informativa.

Ante esta situación se hace imprescindible encontrar soluciones formativas (Vanhaeght, 2019, p. 59) de cara a las previsibles convocatorias de oposición para cubrir los puestos profesionales que serán necesarios en los próximos años. Para ello las facultades de comunicación y periodismo y las cátedras RTVE que se han creado en muchas de ellas pueden tener una valiosísima función programando másteres e iniciativas de formación académica que habiliten a los candidatos con el perfil necesario para concurrir a las plazas de una manera suficientemente comprometida con el cumplimiento de los valores de servicio público.

Del mismo modo, la educación mediática se presenta más que nunca como necesidad imperiosa para contribuir a que la ciudadanía, especialmente la más joven, se relacione de manera saludable y socialmente productiva con los medios y herramientas digitales, y se implique activamente en el funcionamiento de los MSP (Soler-Campillo et al., 2021, p. 266). Por último, el éxito de cualquier solución

que se plantee para fortalecer la comunicación de servicio público requiere garantizar el aprobado en una de las asignaturas pendientes de los MSP: la financiación.

Los trabajadores informativos de TVE muestran un sentimiento de incertidumbre y cautela con respecto al futuro del servicio público de televisión en España. Ven hoy su destino más cercano al de la PBS estadounidense que al de la BBC británica. El tiempo dirá si los faros antiguos son ya demasiado viejos o siguen siendo necesarios para que las tempestades digitales no provoquen naufragios irreparables.

## 5. REFERENCIAS

- Aguilar, M. (2012). Transformaciones en la redacción periodística ante el proceso de digitalización. En M. Lamuedra Graván (coord.), *El futuro de la televisión pública. La necesaria alianza con la ciudadanía*. Madrid: Editorial Popular.
- Alonso González, M., & García Orta, M. J. (2017). Televisión Digital Interactiva. Experiencias hacia una comunicación transmedia. <https://idus.us.es/handle/11441/60785>
- Arvidsson, A., & Bonini, T. (2015). Valuing audience passions: From Smythe to Tarde. *European Journal of Cultural Studies*, 18(2), 158-173. <https://doi.org/10.1177/1367549414563297>
- Azurmendi, A. (2021). Participación de las audiencias en la gobernanza de los servicios audiovisuales públicos, un objetivo democrático bajo mínimos. En J. Marzal-Felici, C. López-Olano y M. Soler-Campillo (Eds.), *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. (pp.143-162). Tirant Humanidades
- Bergillos, I. (2017). Invitaciones a la participación de la audiencia a través de la televisión en España. *Quaderns del CAC*, Vol. XX, n. 43, 91-104.
- Bonini, T. y Mazzoli, E. (2020) Public Service Media ina a Platform Society: Theorizing 'Convivial' Public Service Platforms. RIPE Conference 2020, Geneve.
- Bonini Baldini, T., Túñez-López, M., & Barrientos Báez, A. (2021). Public Service Media in the Age of Platformization of Culture and Society. En M. Túñez-López, F. Campos-Freire, & M. Rodríguez-Castro (Eds.), *The Values of Public Service Media in the Internet Society* (pp. 45-58). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-56466-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-56466-7_3)

- Burroughs, B. (2018). House of Netflix: Streaming media and digital lore. *Popular Communication*, Vol. 17, N. 1. London: Routledge, 1-17. <https://doi.org/10.1080/15405702.2017.1343948>
- Campos-Freire F, Rodríguez-Castro, M. y Vaz-Álvarez, M. (2021). La participación, el punto más débil de la gobernanza de las RTV públicas. En J. Marzal-Felici, C. López-Olano y M. Soler-Campillo (Eds.), *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. (pp. 199-226). Tirant Humanidades
- Carlson, M. (2016). Metajournalistic Discourse and the Meanings of Journalism: Definitional Control, Boundary Work, and Legitimation. *Communication Theory* 26 (4): 349–368. <https://doi.org/10.1111/comt.12088>
- Carpentier, N. (2011). *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*. Bristol y Chicago: Intellect Books.
- Díaz Arias, R. (2012): El pluralismo interno, clave del servicio público de RTVE. En M. Lamuedra Graván (coord.), *El futuro de la televisión pública. La necesaria alianza con la ciudadanía*. Madrid: Editorial Popular.
- Dragomir, M. (2021). La participación ciudadana en los medios públicos de comunicación: Qué significa realmente. En J. Marzal-Felici, C. López-Olano y M. Soler-Campillo (Eds.), *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. (pp. 75-98). Tirant Humanidades
- EBU (2014). *Public Service Values. Editorial Principles and Guidelines*. Le Gran-Saconnex, Switzerland: Media Intelligence Service, European Broadcasting Union. [https://www.ebu.ch/publications/position-paper/login\\_only/guide/public-service-values-editorial](https://www.ebu.ch/publications/position-paper/login_only/guide/public-service-values-editorial)
- Fernández-Quijada, D. (2021). It's The Society, Stupid! La Participación Mediática Como Herramienta De Cambio Social En Los Medios Públicos Europeos. En J. Marzal-Felici, C. López-Olano y M. Soler-Campillo (Eds.), *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. (pp.185-197). Tirant Humanidades
- Fidler, R. F. (1997). *Mediamorphosis: Understanding New Media*. Pine Forge Press.
- García-de-Madariaga, J.M. y Lamuedra Graván, M. (2016): Discursos de profesionales de TVE ante la contrarreforma de la televisión pública española. *Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, vol. 3, número 6, pp. 19-17. <https://doi.org/10.24137/raeic.3.6.3>
- García-de-Madariaga, J.M., Navarro, J.A. & Olmo, A. (2019): A Mirage of Change: Visibility of Politicians on TVE during the 2015 and 2016 General Elections, *Journalism Practice*, <https://doi.org/10.1080/17512786.2019.1598885>
- Giordano, E. (2003). El “laberinto” tecnológico y las nuevas formas de control social. I/C. *Revista Científica de Información y Comunicación*, 1, 41-55.

- Fields B., Jones, R., Cowlshaw T. (2020). The Case for Public Service Recommender Algorithms. In Fratrec 2018. <https://piret.gitlab.io/fatrec2018/program/fatrec2018-fields.pdf>
- Goyanes, M., Vaz-Álvarez, M., Campos-Freire, F., & Demeter, M. (2020). Journalists' Empowerment Through Protest in the Newsroom and Beyond: How the Viernes Negros Movement Reshaped the Independence of the Spanish Public Television. *Journalism Studies*, 21(14), 2042-2057. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1809495>
- Hallin, Daniel, and Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge.
- Hanitzsch, T. and Vos T.P. (2017) Journalistic Roles and the Struggle Over Institutional Identity: The Discursive Constitution of Journalism. *Communication Theory* 27(2):115-135. <https://doi.org/10.1111/comt.12112>
- Horz, C. (2016). The public: consumers or citizens? Participatory initiatives and the reform of public service media regulation in Germany. *Comunicacao e Sociedade*, vol 30, 349-366. [http://dx.doi.org/10.17231/com-soc.30\(2016\).2502](http://dx.doi.org/10.17231/com-soc.30(2016).2502)
- Hutchinson, J. & Sørensen, J. K., & (2021). Can automated strategies work for PSM in a Network Society? En M. Túniz-López, F. Campos-Freire, & M. Rodríguez-Castro (Eds.), *The Values of Public Service Media in the Internet Society* (pp. 45-58). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-56466-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-56466-7_3)
- Jenkins, H. y Carpentier, N. (2019, 30Mayo). Participatory politics in an age of crisis: Henry Jenkins y Nico Carpentier (Part I) [Blog post]. [http://henryjenkins.org/blog/2019/5/30/participatory-politics-in-an-age-of-crisis-henry-jenkins-amp-nico-carpentier-part-i\(20/02/2020\)](http://henryjenkins.org/blog/2019/5/30/participatory-politics-in-an-age-of-crisis-henry-jenkins-amp-nico-carpentier-part-i(20/02/2020))
- Lamuedra, M., Mateos, C. & Broullón-Lozano, M.A. (2019) Normative and Audience Discourses on Public Service Journalism at a "Critical Juncture": the Case of TVE in Spain, *Journalism Studies*, 20:11, 1528-1545, DOI: 10.1080/1461670X.2018.1528880
- McChesney, R. W. (2012). Farewell to journalism? *Journalism Practice*, 6:5-6, 614-626. <https://doi.org/10.1080/17512786.2012.683273>
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Prado, E. (1986). Garantizar la participación y el pluralismo. En: Enrique Bustamante y Justo Villafaña (Eds.), *La televisión en España mañana. Modelos televisivos y opciones ideológicas*. Madrid: Siglo XXI.
- Servaes, J. (1999). *Communication for Development. One World, Multiple Cultures*. Cresskill: Hampton Press.

- Sfez, L. (1995). *Crítica de la comunicación*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Sierra, F. (2003). *Sociedad de la Información y movimientos sociales. Alternativas democráticas al modelo de desarrollo social dominante*. Congreso Cuando los movimientos sociales se apropian de la Red. EPASA. IAJ. Recuperado de <http://tinyurl.com/ycjrh3zv>
- Soler-Campillo, López-Olano y Marzal-Felici, (2021). Medios de comunicación públicos y participación en la era de las plataformas. Percepciones de académicos, profesionales y expertos en dinamización social. En J. Marzal-Felici, C. López-Olano y M. Soler-Campillo (Eds.), *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos 1. Conceptos y teorías*. (pp. 245-267). Tirant Humanidades
- Sørensen, J. K., & Hutchinson, J. (2018). Algorithms and Public Service Media. In *Public Service Media in the Networked Society: RIPE@2017* (pp. 91-106). Nordicom. Re-Visionary-Interpretations of the Public Enterprise (RIPE) [http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-helapdf/public\\_service\\_media\\_in\\_the\\_networked\\_society\\_ripe\\_2017.pdf](http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-helapdf/public_service_media_in_the_networked_society_ripe_2017.pdf)
- Tremblay, G. (2003). La Sociedad de la Información y la nueva economía. Promesas, realidades y faltas de un modelo ideológico. *Telos* (54), 16-23.
- Túñez-López, M., Campos-Freire, F., & Rodríguez-Castro, M. (2021). The values of public service media in the Internet society. <https://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9783030564667>
- Vanhaeght, A.-S. (2019). Audience Participation in PSM from a Media-centric to a Society centric Approach: The Monitor as a Best Practice of the Dutch Public Broadcaster NPO. *View. Journal of European Television History & Culture*, Vol. 8, n. 16. Hilversum: Netherlands Institute for Sound and Vision, 1-14. <http://doi.org/10.18146/2213-0969.2019.jethc174>
- Vanhaeght, A.-S., & Donders, K. (2021). La participación de la audiencia en los medios de comunicación públicos. De una visión instrumental a una visión propositiva. *AdComunica*, 45-70. <https://doi.org/10.6035/2174-0992.2021.21.4>
- Vaz Álvarez, M., López, J. M. T., & Ruíz, M. J. U. (2020). What Are You Offering? An Overview of VODs and Recommender Systems in European Public Service Media. En Á. Rocha, C. Ferrás, C. E. Montenegro Marin, & V. H. Medina García (Eds.), *Information Technology and Systems* (Vol. 1137, pp. 725-732). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-40690-5\\_69](https://doi.org/10.1007/978-3-030-40690-5_69)

---

<sup>i</sup> ¿Información, Formación y Entretenimiento?: Productores, televidentes y contenidos en TVE y la BBC: Estudio Comparativo (SEJ 2005-02060), en el que se entrevistaron a más de 20 profesionales de ambas televisiones públicas

Zaragoza-Fuster, T., & García-Avilés, J. A. (2018). Desarrollo de la innovación periodística en la televisión pública: El caso del RTVE Lab. *Hipertext.net*, 17, 11-21. <https://doi.org/10.31009/hipertext.net.2018.i17.02>

---

La Autonomía y el pluralismo de la nueva TVE: Contenidos de los informativos y percepciones de las audiencias URJC-CM-2007-CSH-1683, en el que participaron 14 profesionales.

Dinámicas de relación ante el cambio social: contextos, contenidos, productores, público y prodsuarios en las noticias de TVE e YLE” (CSO2013-45470-R), que incorporó 22 entrevistas a profesionales.

- ii Se aplicó la técnica de bola de nieve para la muestra, que incluye diversos perfiles (reporteros, cámaras, editores, directivos y presentadores), pertenecientes a diferentes secciones y ámbito (sociedad, deporte, política, economía, corresponsalías y servicios online), edades y lugares de trabajo.



# MEDIOS PÚBLICOS Y COBERTURA INTERNACIONAL EN EL ENTORNO DIGITAL: ANÁLISIS Y NUEVAS PERSPECTIVAS PROFESIONALES

**Pablo Gómez Iniеста  
y Juan Luis Manfredi Sánchez**

La información internacional representa un pilar fundamental en la articulación de los medios de comunicación de titularidad pública. Ante un entorno de creciente complejidad, los medios públicos deben ser balizas informativas en la lucha con la desinformación, la propaganda y la injerencia. La información política internacional, el análisis y las previsiones económicas, las políticas públicas o el liderazgo social cumplen una función epistémica en la formación de la opinión pública en las sociedades abiertas (Adler y Drieschova, 2021). Como tal, debe aparecer en la misión (criterios, calidad, espacios geográficos y culturales prioritarios) y en la financiación (coste de la redacción, condiciones laborales de los corresponsales, modelo de negocio). Sin embargo, el contexto actual se encuentra marcado por una profunda transformación de la comunicación con clara vocación hacia la digitalización (Amado, 2019). Este proceso ha impactado, no solo al campo del periodismo, también a la práctica diplomática y la alta política internacional. El carácter híbrido se descubre en la producción y en la distribución de contenidos. Diplomáticos, periodistas y audiencias consumen, producen y distribuyen información (noticias, entretenimiento) en un ciclo constante de retroalimentación.

Así pues, el nuevo entorno se caracteriza por la multiplicación del número de actores interesados en ofrecer un relato de sus intereses. La diplomacia deja de ser un espacio especializado y reservado

a profesionales para dar cabida a más actores –con legitimidad y sin ella– para participar en los asuntos diplomáticos. La comunicación diplomática no se reduce a la relación entre administración pública, cuerpo diplomático y prensa especializada, sino que permite el avance de otros actores. En consecuencia, ciudades, corporaciones, ONG, grupos terroristas, insurgentes, movimientos sociales o naciones sin Estado pueden relacionarse con periodistas y públicos con el ánimo de influir en su percepción de los acontecimientos internacionales. Puede gustar o no, ser conforme al derecho internacional o suscitar recelos, pero es indudable el crecimiento exponencial de los participantes no tradicionales, las fuentes del derecho, las actuaciones no normativas. Es el nuevo orden diplomático y comunicativo.

En este escenario, la información internacional se ha convertido en piedra de toque de los medios públicos porque afecta de manera transversal a los grandes problemas del periodismo contemporáneo (Bennett y Livingston, 2018; Arias Maldonado, 2020). Se trata de un área de información delicada, que muestra los problemas en producción *transmedia*, distribución y plataformas, consumo y audiencias, financiación y modelo de organización de la redacción. La COVID-19 acelera dichos procesos y plantea nuevos desafíos para la información de servicio público.

## 1. ¿CÓMO ES EL CONTEXTO INFORMATIVO INTERNACIONAL ACTUAL?

La información política internacional, el análisis y las previsiones económicas, las políticas públicas o el liderazgo social cumplen una función epistémica en la formación de la opinión pública en las sociedades abiertas (Del Fresno, 2019; Crilley, 2018). La comunicación es un fenómeno más amplio que aspira a impactar en el otro. Abarca la expresión simbólica, formal o gráfica, de modo que convierte las abstracciones informativas en manifestaciones concretas, ajustadas a unos criterios culturales comunes (Beckett y Deuze, 2016). Por acción o por omisión, solo acontece cuando hay un “otro” a quien

afecta la circulación de los mensajes informativos. La comunicación satisface el orden de convivencia, las normas de conducta y las instituciones. Un determinado sistema comunicativo organiza la difusión de los mensajes de un modo u otro, establece un tipo de relación entre los actores públicos y privados, limita o amplía los derechos individuales relacionados con la información y, favorece unos modelos propagandísticos, entre otras cualidades. La propaganda, aquí, se entiende como el proceso que aspira a cambiar e influir en los comportamientos políticos. Al margen del ámbito periodístico, la ficción encaja bien con la comunicación, en sus dimensiones de entretenimiento, experiencia o participación. El cine, el teatro, los videojuegos, los programas de televisión o los contenidos para tabletas son instrumentos sensibles a la acción internacional.

El orden comunicativo construye el sistema político, legal y administrativo a través de la definición del alcance de los derechos individuales (e.g. libertad de expresión) y los constitucionales (e.g. libertad de empresa e iniciativa individual). La actividad de los medios de comunicación depende de tales condicionamientos, por lo que deben conocerse las piezas que engrasan el sistema (Price, 2015). Entre los temas a considerar, están los medios de referencia como creadores de opinión y formadores de corrientes informativas, el establecimiento de la agenda temática y la credibilidad periodística y de las fuentes informativas. En el otro plano, el entretenimiento, el contenido generado por el usuario, la publicidad o el libro completan el sistema informativo.

En la arena internacional, la expansión de la comunicación ha afectado al diseño y ejecución de la política exterior y, en particular, a la profesión diplomática (Cull, 2019). En la última década, se ha multiplicado el interés por la rendición de cuentas, la gobernanza y la transparencia informativa también en los asuntos internacionales. Tal cambio en la demanda impacta en la organización de la información de naturaleza pública. El examen de la información que ahora se publica y detalla a través de webs gubernamentales, blogs, páginas especializadas o tuits muestra las estructuras y la organización de las instituciones colectivas, así como el contenido de los mensajes perio-

dísticos y los sistemas de comunicación, que incluye la propaganda, Internet y los nuevos medios. La ciudadanía quiere saber, estar informada y participar en las decisiones internacionales, sea con mayor o menor conocimiento sobre la causa principal.

La multiplicación de la comunicación internacional ha contribuido a que la nueva política exterior haya agotado el sistema westfaliano basado en la unidad de territorio, lengua/cultura y vida política. Nuevos actores reclaman su espacio de comunicación, que configura un espacio político. Las lenguas delimitan las fronteras de los mensajes mejor aún que las barreras y los pasaportes. Si el mensaje se entiende y se comprende, circula a través de los móviles y las redes sociales con independencia de la titularidad del mensaje. La presión se ejerce desde las instancias supranacionales, como la Unión Europea o los nuevos tratados comerciales, pero también desde abajo, ya que las ciudades y las metrópolis reclaman su espacio en los asuntos diplomáticos. El cambio tiene efectos en la construcción de la opinión pública, en la gestión estratégica de la información que administran los Estados y en la construcción del orden comunicativo global. La cobertura en tiempo real que han naturalizado la televisión y, sobre todo, los nuevos medios influyen en la toma de decisiones y en la propia ejecución de la política exterior.

La transformación de la diplomacia es paralela a la propia de la industria y la actividad periodística (Innerarity y Colomina, 2020). Los periódicos, como empresas informativas, se han reinventado o han desaparecido. Los nuevos medios, nativos digitales, utilizan narrativas transmedia para comunicar sus mensajes, mientras que los periodistas han retomado el control de los mensajes a través de redes sociales. Más aún, las plataformas influyen en la difusión de estos, porque se han convertido en el soporte principal para la distribución de noticias (Manfredi y Ufarte, 2020). En el tsunami informativo, determinados actores internacionales emplean las redes para generar ruido y desinformación, de modo que se mina la credibilidad de las instituciones tradicionales (gobiernos, medios, Parlamento) y se instala una suerte de desconfianza institucional permanente.

La disonancia entre la realidad actual (globalización, digitalización, crisis de soberanía, entre otras claves) y el curso del derecho internacional público apunta hacia la necesidad de examinar estas estrategias de comunicación, así como la actividad informativa y las relaciones entre estados y medios comunicación como parte del proceso mismo de redefinición de la soberanía y la capacidad de acción de los actores internacionales. En el ámbito individual, la percepción que se tiene sobre un país o un líder no es directa ni personal, salvo en contadas ocasiones. Más bien, se construye en la mezcla de realidad y ficción que son las noticias, el cine o los viajes. Conviene acentuar la experiencia internacional mediada, si se persigue una transformación en la imagen país. Consideramos que este planteamiento entronca con la comunicación política internacional, que es estratégica en cuanto que afecta a la consecución de los objetivos marcados en la política exterior de España.

Esta dimensión afecta a la confianza que genera el país, sus instituciones y sus compañías, así como a la reputación de éstos. A los hechos le sumamos la percepción, la vertiente emocional de cuanto nos rodea. No es una foto fija y homogénea, sino que se compone de atributos blandos (estilo de vida, clima, cultura, historia o patrimonio) y atributos duros (capacidades militares, economía, empresas y marcas comerciales, o tecnología). En la construcción del imaginario, influye de forma decisiva la capacidad de crear y acceder a los canales de comunicación internacional (televisiones, redes sociales, exposiciones universales, eventos deportivos), así como la credibilidad de la que se goza, fruto de una cultura política, un histórico de comportamiento o del grado de presencia en la globalización.

## **2. EL VALOR PÚBLICO DEL PERIODISMO: ¿UNA FORMA DE DIPLOMACIA?**

Periodistas y diplomáticos mantienen una relación complicada, porque los primeros viven de informar y contar aquello que para los segundos suele ser secreto o, al menos, discreto. Cuando hablamos

de imagen país, el asunto se complica porque no existe el periodismo patriota en las sociedades abiertas. El periodista no tiene otra obligación más que la elaboración de informaciones de calidad y veraces, de interés público y que sean capaces de atraer lectores. Por eso, la colaboración con los periodistas, como profesionales de los medios de comunicación, tiene que basarse en una relación de confianza, esto es, como fuente creíble y precisa, no como meros portavoces de la acción de gobierno. La imagen país se construye a través de acciones concretas, que en su dimensión pública son la expresión del Gobierno. Cuando hay incoherencias o se detectan malas prácticas, el periodista no puede silenciar o minusvalorar la información. Así, se suceden las fricciones entre los intereses de los medios y los propios de la diplomacia. La comunicación periodística se convierte en el instrumento que vehicula las ideas diplomáticas. La función del diplomático como fuente generalista y especializada en estudios internacionales al mismo tiempo se consolida precisamente por la complejidad del mundo que nos rodea. Son necesarios intermediarios, una suerte de discurso profesional, académico y periodístico.

Para la mejora de las relaciones, los periodistas reclaman mensajes claros, coherentes y consistentes en el tiempo. Se gana credibilidad cuando éstos van documentados, explicados y argumentados. El periodista hace mejor su trabajo cuando puede construir el contexto y además puede explicar por qué son urgentes, importantes o relevantes para el interés público las decisiones en materia de política exterior. Cambia la función, la forma y la narrativa. Se mejoran los resultados de difusión cuando los textos van acompañados de recursos de información visual, tablas, infografías, imágenes informadas. El texto ya no es el eje único de difusión, porque el consumo informativo se produce también en tabletas y móviles. El enfoque informativo se distribuye entre el ámbito propio de la fuente, que el periodista utiliza para la elaboración de noticias y comentarios de opinión, y el ámbito interpretativo, porque ayuda a comprender las complejidades de la globalización mediante análisis y tribunas de opinión.

Con el ánimo de mejorar las relaciones, la diplomacia puede adoptar algunas de las medidas clásicas de comunicación pública que se utilizan en el sector privado. Me refiero a la explicación de los hechos que conforman las políticas públicas, los antecedentes, las consecuencias de las decisiones, la financiación de estas o la relaciones culturales o históricas que subyacen a una posición política internacional. Entre las medidas, la ubicación de la comunicación estratégica al principio y no al final de la cadena de mando, el reporte al Parlamento y a la sociedad civil con informes periódicos y comprensibles, así como la publicidad de las visitas y el registro de interés (quién pide audiencia al Ministerio y por qué). Esta estrategia de comunicación, que bebe del lobby y la gestión de lo públicos, se concreta en la capacidad de articular las ideas, generar un marco (framing) de interpretación de la realidad acorde con los intereses del gobierno, ofrecer líderes sociales y no solo políticos para ofrecer soluciones y promover la transparencia de la política exterior, con todas las limitaciones que se consideren.

### 3. METODOLOGÍA

#### ***3.1. Objeto de la investigación y planteamiento***

Con el propósito de conducir apropiadamente esta investigación, se plantea la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo afecta la digitalización a la información internacional en los medios públicos?* Es una pregunta abierta, que afecta al uso de la tecnología, los servicios y productos ofrecidos, la financiación, la propuesta de valor o la audiencia. La digitalización es un fenómeno transformador de las redacciones. Para organizar la investigación, la pregunta de investigación se estructura en cuatro planos concatenados: a) funcional b) normativa c) analítica y d) institucional.

La dimensión funcional analiza cómo se emplean las herramientas digitales para el cumplimiento de la misión de servicio público.

La televisión o la radio no son compartimentos aislados, sino que operan en un continuo digital de pantallas y plataformas. La audiencia no responde a la lógica de suma cero, sino a una atención dispersa, ubicua. Sin embargo, la expansión de las funcionalidades no se acompaña de un crecimiento en inversiones o gasto para tecnología, salarios o profesiones. Tampoco conviene examinar el medio público como una función que se desarrolla solo en la sala de redacción (Lewis, 2010). Aquí la cuestión que apunta Schudson (2013) es oportuna: el periodismo sirve a la sociedad mediante la información de actualidad, las historias de interés humano o la mejora de la calidad de la conversación pública.

La perspectiva normativa examina cómo los procedimientos y los valores influyen en la práctica periodística. Un oficio acostumbrado a un conjunto de métodos y pautas profesionales puede presentar problemas de adaptación a un nuevo entorno (Küng, 2017). Se conocen brechas en la redacción por la velocidad de adaptación a los cambios. Asimismo, aparecen problemas de corte ético en la comunidad epistémica de los periodistas profesionales, celosos de la actividad informativa y de la intromisión de otras profesiones (Zelizer, 2005; Waisbord, 2019). La digitalización elimina barreras de entrada y permite a la audiencia una selección activa de las fuentes, incluyendo la elección de profesionales digitales (blogueros, influencers) sobre cabeceras tradicionales.

La tercera clave es analítica, que constituye la base para la evaluación de los resultados. Los indicadores de audiencia pueden debilitar el producto periodístico, si las empresas tradicionales se limitan a medir magnitudes y volúmenes. En la audiencia no rige la lógica de la suma cero, sino que salta de un medio a otro, de una plataforma a una red social. El espacio digital reclama nuevas métricas que incluyan el valor público generado, no solo una interpretación webcéntrica de la actividad periodística (Salaverría, 2015).

La cuarta dimensión es institucional. Se interroga por el desempeño de las empresas de comunicación de titularidad pública. En un contexto de erosión institucional, el periodismo de servicio público presenta problemas de legitimidad, reputación e influencia (Hallin,

2005; Crilley y Gillespie, 2019). La propia digitalización presenta como externalidad la desintermediación institucional, la multiplicación de voces que pueden ocuparse la información internacional.

### **3.2. *Corpus***

Los entrevistados son 12 profesionales (5 mujeres y 7 hombres). El criterio de selección ha sido doble: a) perfil profesional con experiencia internacional (corresponsalía, enviado especial). Este perfil ayuda a comprender la evolución de la profesión periodística, las coberturas o las relaciones con la redacción central. La digitalización afecta a las relaciones laborales (cómo se estructura el trabajo en red, la redacción virtual, la gestión del tiempo, los productos en directo o diferido, la noticia frente a otros géneros periodísticos), pero también a los contenidos (qué es noticia y cuándo, qué interesa a las audiencias y cómo se proponen otros contenidos de información no diaria) y b) dirección editorial (trabajo en la redacción para seleccionar, priorizar o descartar asuntos internacionales), que incluye la cuestión de los indicadores periodísticos de información (criterio noticioso) y los propios de distribución y difusión (plataformas, estrategia digital, gestión de audiencias, analítica web, productos y servicios periodísticos diferenciados del caudal principal).

Los entrevistados presentan los dos perfiles y, en todo caso, todo tienen relación con los nuevos medios y las redes sociales, con los trabajos basados en periodismo de datos, con las audiencias o con el equipo de redacción de perfil no periodístico (productor, diseñador). Se incluyen corresponsales y ex corresponsales, periodistas de redacción con responsabilidad sobre la dirección de contenidos, redactores con nuevos perfiles y profesionales con experiencia en la gestión y administración de empresas de titularidad pública. Esta polifonía persigue comprender los cambios institucional y profesionales a través de la experiencia sobre el terreno. Las entidades a las que se encuentran vinculadas/os o lo han estado durante su carrera profesional son las siguientes:

- Radiotelevisión Española (RTVE)
- Agencia EFE
- Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA, TV3)
- Ente Público de Radiotelevisión Castilla-La Mancha (CM-Media)
- Corporación Radio y Televisión de Galicia (CRTVG)
- Radio Televisión Madrid (RTVM, TeleMadrid)
- Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE)

### **3.3. Técnica**

El primer paso fue anonimizar la declaración para incrementar la confianza, ya que alguno de los profesionales en activo considera que una entrevista puede afectar a su desempeño. La garantía de anonimato es compromiso del equipo investigador. Las entrevistas se realizaron entre noviembre y diciembre de 2021 mediante apoyo telemático a través de las plataformas Microsoft Teams y Zoom. Se graban y se transcriben para captar las ideas fuerza, las declaraciones expresas, los silencios o las omisiones. La confidencialidad enriquece las expresiones y el lenguaje directo. Asimismo, aparece el criterio de oportunidad, cercanía o deseo de participar en un trabajo académico. La voluntad y la preparación de la entrevista contribuye a que las ideas sean reflexivas, no ocurrencias.

La entrevista semiestructurada se organizó en dos grandes bloques temáticos. Por un lado, los que estaban relacionados con el perfil profesional del periodista, sus valores como trabajador público y la percepción de su trabajo, tanto la personal como la del público al que se dirige. Por otro lado, el segundo bloque temático apuntaba al efecto del proceso de digitalización en el trabajo en las redacciones internacionales.

### **3.3.1. Valores y percepciones del periodista en medios públicos**

- Tras su bagaje como periodista internacional y la experiencia compartida con otros compañeros españoles, ¿cree que existe una voluntad de transmitir los valores principales de la acción exterior española durante el ejercicio de sus funciones?
- Tras su experiencia como periodista internacional, ¿cuál es la percepción de los ciudadanos y periodistas extranjeros respecto a los profesionales españoles?
- Al hilo de la pregunta anterior, ¿cuál es la percepción sobre los medios de comunicación públicos españoles? ¿se considera su dimensión al nivel de la BBC u otros medios con vocación de servicio público?
- ¿Considera que las dinámicas de trabajo seguidas en las redacciones internacionales contribuyen a promover los ejes de acción de la política exterior española?
- En el transcurso de su carrera profesional y conocida su experiencia, ¿cómo han cambiado su trabajo a nivel de condiciones laborales, costes o precariedad laboral durante los últimos veinte años?

¿Cree que conocer el feedback del lector/audiencia/suscriptor o establecer una vía de contacto contribuye a consolidar la percepción de servicio público del medio

### **3.3.2. La digitalización como agente de cambio en el trabajo del periodista**

- ¿Cree que el cambio del modelo de negocio, a consecuencia de la digitalización, ha modificado la dinámica de transmisión de los valores clave de la acción exterior española?
- Respecto a la pandemia de la Covid-19, ¿de qué manera ha afectado al trabajo en las redacciones internacionales?

- En relación con la pregunta anterior, ¿de qué manera ha cambiado la Covid-19 la percepción de los medios públicos españoles en el extranjero?
- ¿Cree que la pandemia ha acelerado el proceso de digitalización? ¿De qué forma?
- ¿Cómo ha afectado la digitalización a la relación con las fuentes y otros agentes sociopolíticos que participan en el proceso informativo?
- ¿Cómo de diferente es el proceso informativo en materia internacional teniendo en cuenta el canal de difusión?
- En su medio de comunicación, concretamente en la sección internacional para la que trabaja, ¿existe un mecanismo o procedimiento específico para evitar la desinformación?

Cada una de las entrevistas tuvo una duración de entre 25 y 40 minutos. La información extraída constituye la espina dorsal del trabajo, que persigue alinear las teorías con la experiencia propia. Por eso la entrevista se divide en bloques y no se organiza como un cuestionario binario de respuesta. Las palabras recurrentes y los paraguas semánticos construyen significados compartidos que sirven para comprender los ejes, los temas, las preocupaciones. La entrevista confidencial sirve para percibir dichos elementos y evitar lugares comunes o metáforas poco claras. En un segundo nivel de lectura, las entrevistas permiten encontrar ejemplos concretos a los desarrollos teóricos, una aproximación más analítica a las grabaciones.

#### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Una vez se desarrollaron las entrevistas siguiendo el modelo presentado en el cuestionario, las respuestas ofrecidas por los participantes derivaron a cuatro grandes ejes sobre los que entender el sentido del trabajo del profesional en la actualidad. De ambos bloques, se obtuvieron dos apartados más que han sido tenidos en cuenta a la hora

de presentar las ideas principales en las siguientes líneas. A *Valor Público*, se le añade el apartado de audiencias por su importancia en la percepción sobre información internacional y en la influencia de su interés para la modificación de canales y contenidos. Al eje *Digitalización*, se le añade el apartado *Desinformación* por considerarse, entre los cuestionados, uno de los problemas principales que deriva del primero y una preocupación capital para los periodistas. Por último, algunos de los encuestados propusieron algunos *Retos* sobre los que se ha de desarrollar la profesión en los próximos años o identificando algunos problemas por resolver.

#### **4.1. Valor público**

Los encuestados evalúan su rol como trabajador del sector público. Creen que no debe ser portavoces de la marca España, son las instituciones en el extranjero las que cumplen con esa función. No participan del flujo informativo que genera su país, pero deben hacer pedagogía de aquellas cuestiones internacionales que cubren. Si bien es cierto que pretenden que el país quede siempre en un buen lugar, queda lejos el papel que desempeñaban años atrás como un diplomático más. Entonces, se preocupaba más de hacer redes, conocer el país en profundidad y meterse a fondo en sus dinámicas. Sin embargo, coinciden en indicar que un periodista no es un diplomático, no representa a su país, representan a su medio de comunicación, aunque son muy importantes para la diplomacia pública porque suponen una buena herramienta para ciertos objetivos. Un periodista está para denunciar, para contar e incluso crear conflicto, el diplomático no hace esa función. Aquí radica el verdadero valor del periodista internacional. Por esta razón, su figura requiere una mejor formación en idiomas y también en otras áreas porque informa de economía, de sociedad, de política e, incluso, de deportes. Esa información es de calidad y es la que se paga.

Los encuestados consideran que su trabajo es respetado porque está sobre el terreno, pero su valor de servicio público ha sido

denostado con el paso del tiempo tras la crisis de credibilidad que ha atravesado su profesión. El periodismo es un bien público, por antonomasia y por necesidad. La transmisión de informaciones, de mensajes, de contenidos obedece a una máxima de utilidad para la formación del ser humano, para la creación de su conciencia, de su saber, de su criterio. Se trata de uno de esos “bienes esenciales” como la asistencia sanitaria, el transporte de mercancías, etc. En este sentido, la objetividad es la máxima responsabilidad del medio público. Ese es su principal valor como servicio público, a pesar de la reciente radicalización entre sector público y privado y del juego de extremos. Los medios públicos conservan la ventaja en ese sentido. Se basan más en contenidos y sus presupuestos y recursos se destinan a aquello que tiene peso y que consideran primordial para informar. Se hace sobre el terreno y se centran en conflictos que a los que los medios privados no llegan.

El medio público se distingue de los demás por el amplio valor de su extensa red de corresponsales. EFE es un ejemplo. Es una agencia pública con vocación de servicio, pero además es Marca España. En muchos lugares, EFE es la institución española más reconocida tras la representación diplomática. Este valor de medio público no es tan conocido en Estados Unidos como en Europa. En Europa, la realidad de los medios españoles es más respetada. Por ejemplo, TV3 tiene cierto prestigio en el contexto europeo. Los medios públicos catalanes cuentan el mundo en una lengua: su cobertura se asemeja mucho más a una televisión nacional que a otra cadena autonómica y así existe esa voluntad de tener corresponsales y ofrecer una visión catalana del mundo. El medio de comunicación autonómico tiene el propósito de vertebrar el territorio. Eso condiciona las prioridades informativas: “lo nuestro es lo primero”. Si es un suceso, con la implicación directa de un paisano o con una medida política cuya implantación afecta al territorio. Exista la necesidad y la obligación de “coser” al terreno lo que pasa en el mundo. Los encuestados están de acuerdo en afirmar que dar a conocer lo que pasa en el exterior es importante para el interior; es ahí donde reside la importancia del servicio público.

## 4.2. Audiencias

Los entrevistados valoran la relación con la audiencia como un elemento clave en su trabajo. De esta forma, nace la idea principal de este eje temático: sin audiencia, no tiene sentido el servicio público. Así pues, afirman que la audiencia permite justificar ciertas decisiones. En función del canal y la propia audiencia, el contenido cambia mucho. Según qué medio y su público potencial, se dará mayor peso a una información que a otra. Para un medio autonómico, la visión del mundo es un poco distinta. En Galicia se ofrecerá información interesante que provenga de Bruselas (como centro de decisión de la UE), Oporto (por el continuo desplazamiento diario de gallegos, eje atlántico y lusofonía), Buenos Aires (por las corrientes migratorias) y Nueva York (es polo de decisión global y tiene una amplia comunidad gallega).

Actualmente, los ciudadanos no tienen mucho interés en la información, sino en afianzar en sus creencias. No existe capacidad ni voluntad ciudadana para entender la complejidad del entorno internacional. Los ciudadanos buscan certezas para afianzar sus creencias. Ya no existe ese interés en la profundización y la contextualización de la información. El público ya no tiene tanto tiempo y va más a lo que le interesa, lo que genera más impacto. El público va más rápido, se dirige más a lo efímero, al lenguaje de *TikTok* y otras redes sociales. El “virus” que ha supuesto arañar décimas al *share* y obtener mejores porcentajes de rating, parámetros propios del sector privado, se ha contagiado al sector público. Y no solo a la televisión, también se podría extender al medio radiofónico, prensa y, en menor medida, a los medios digitales. Aquí se incluyen las ediciones digitales de *Le Monde*, *New York Times*, etc. que adoptan fórmulas de *pay per view* como la televisión. Los entrevistados piensan que no solo es lícito, sino favorable a la especialización y a los contenidos de calidad.

A nivel de *feedback*, existen canales para interactuar con la audiencia: redes sociales, correo electrónico e, incluso, preguntas parlamentarias. Son herramientas para dar sensación de apertura y cercanía con la gente: otra forma de fiscalizar y pedir responsabilidades

como podría hacer la propia empresa pública o el parlamento. Los entrevistados destacan generalmente que, en la actualidad, el *feedback* de la audiencia no es demasiado. Llega más a través de editores y dirección que hacen enfocar unos temas u otros, aquellas noticias que son más importantes para el territorio. Es el caso de RTVE, cuya dinámica de trabajo ha sido puesta en valor por varios de los entrevistados. Su red de profesionales, la cantidad de información, los enfoques, el crédito por cómo hacen su trabajo, la complicidad con el televidente se considera perfecto. Se cree que el *feedback* con la audiencia tiene aquí un peso importante como también la experiencia de los profesionales, sobre todo, los editores que se dejan aconsejar por quienes están en el terreno.

### 4.3. Digitalización

La digitalización se ha convertido en un factor clave para entender las nuevas formas de ejercer el periodismo. Los entrevistados valoran su papel crucial para ofrecer el servicio público durante la pandemia, aunque la calidad ha pasado a un segundo plano. El testimonio y la declaración se han posicionado por encima de la calidad. Este es un buen ejemplo para entender este proceso que permite llegar a nuevas audiencias y, sobre todo, audiencias distintas con las que se puede interactuar. Se ha introducido un cambio que pasa por la aceleración del ritmo informativo, pero no supone una ganancia en profundización o análisis. Con las nuevas herramientas disponibles, también se prima lo rápido, dar las noticias sin contexto y leerlas con formato teletipo delante de la cámara. Así coinciden en afirmar que la producción informativa ha empeorado significativamente. En este punto, el texto ya no vende por sí solo, necesita vídeo, incluso más que la foto. Las noticias se publican y difunden infinitamente más si tienen raíz multimedia.

Desde los medios públicos, no existe una apuesta real por la digitalización y mover recursos resulta muy complicado. Aunque comienzan a tener éxito formatos como el podcast, la digitalización va más rápido en televisión que en radio. Todavía hay periodistas que se

auto descartan para emitir por la web. Supone una transición hacia no se sabe dónde. Se pueden hacer más cosas, pero cuesta discriminar o adquirir todas las capacidades y competencias. Las transformaciones hay que tomarlas como vienen y aprovechar sus sinergias positivas. No se necesitan grandes esfuerzos, más bien tomar conciencia de un proceso de revolución tecnológica. La agencia trata de hacer un esfuerzo y aportar vídeos siempre que sea posible como única forma de competir con otras agencias y los grandes medios en general. La digitalización ha facilitado la labor del medio televisivo: con un teléfono móvil se pueden hacer muchas cosas, ya no es necesario desplazar tanto material como antes. La transformación hacia *transmedia* ha sido más rápida para los medios privados y no tanto en la empresa pública que, a pesar de ello, ha destinado los beneficios de la digitalización a potenciar las herramientas de trabajo que antes solo eran para corresponsales y ahora son utilizadas por todos los profesionales con más programas, equipos y software.

El trabajo y el perfil del periodista también ha cambiado significativamente. Desde hace unos años ha aparecido la figura del *freelance* o de gente local que hace cobertura desde el terreno para medios privados (antes solo el medio público podía destinar a un profesional). La relación con las fuentes también es distinta. Ahora, la fuente conoce mucho mejor al profesional, el medio para el que trabaja y sus intereses. El periodista es más hombre-orquesta y algunos utilizan más las redes sociales para dar noticias –depende lo que permita el medio– sin tener en cuenta la calidad. Las plataformas ofrecen un canal más y tienen aspectos positivos y negativos. Existe un peligro que es ya manifiesto: una creciente mayoría de las jóvenes generaciones de periodistas se olvidan del contenido y se centran solo en el continente. Están más pendientes del *tweet* o del *like* que de la rigurosidad de la información. Destinan sus energías al supuesto éxito de la instantaneidad, la fugacidad y la atracción. Aquí reside la importancia de la formación en las facultades de periodismo. La fuente además tiene más mecanismos para saber cómo trabaja el periodista, está mucho más expuesto, y sabe hasta dónde puede llegar.

#### 4.4. Desinformación

Los periodistas internacionales concuerdan en destacar la desinformación como uno de los problemas derivados de la digitalización en los últimos años. La idea principal es que los periodistas tienen herramientas para evitar la desinformación. Todos ellos afirman no disponer en sus secciones no de un departamento específico contra la desinformación, pero sí en sus medios. Se dedican a verificar, pero no exclusivamente en las historias que traen los periodistas, se centran en la conversación pública y en lo que presentan los políticos. Resulta un buen ejercicio para los medios públicos pues están denostados en este sentido y se precisa credibilidad ahora más que nunca. Sin embargo, los encuestados sostienen que, a veces, esa desinformación proviene del poder ejecutivo y es un asunto delicado porque condiciona el trabajo del periodista en el medio público. De esta forma, algunos son partidarios de políticas sancionadoras contra el mal generalizado que son las *fake news* y, en general, todo el universo de la *misinformation*. Abogan por una especie de policía que vele por la verdad y, a la vez, vigile el desarrollo normal de los principios constitucionales que amparan la libertad de prensa.

Afirman los encuestados que la rutina de trabajo del propio periodista debe conducirse a comprobar la noticia y contrastar las fuentes. Ese es y será el mejor mecanismo para evitar la desinformación. El periodista es el principal filtro y ha de tener tiempo para formarse, actualizarse y leer todo aquello que pasa por sus manos. El aislamiento de los redactores y el trabajo individual supone un problema: no beneficia al trabajo en equipo y al *double check* interno. También las prisas, la superficialidad, la falta de contexto y la falta de lectura son problemas que impiden debatir y conocer lo que sucede alrededor. En los medios audiovisuales se juega con el factor velocidad que existe menos en la prensa. Sin embargo y a pesar de cuál sea el canal, la mejor manera es verificar, conocer la fuente y contrastar. Los medios públicos no han de tener prisa en ser los primeros en contarlo. A diferencia de los privados, tienen tiempo, fuentes, un archivo rico y

amplio para contrastar. Los medios públicos tienen esa libertad para esperar y no depender tanto de la audiencia y la publicidad.

Uno de los antidotos principales contra la desinformación es tener acceso y manejar las principales agencias informativas (*France Press, Reuters, EFE*), así como a clips provenientes de medios de referencia (*BBC*). Su valor como fuente todavía es fundamental para el trabajo de los profesionales, tal y como afirman los periodistas internacionales. En este punto, *EFE* está invirtiendo en luchar contra la desinformación en los últimos tiempos, aunque siempre lo ha hecho en cierta medida con un método de trabajo en el que impera la comprobación y la edición. Así cuenta con un departamento de verificación (*EFeverifica*) para desmontar bulos, investigar la veracidad de acontecimientos virales que muchas veces pasan por noticia y no lo son. Algunos de ellos llegan como impactos desde cualquier punto del mundo y a través de cualquier canal. Twitter es un ejemplo significativo donde obtener información, pero también una herramienta sofisticada para desinformar. Son miles las imágenes que llegan por redes sociales y, ante el afán por publicar rápido, los medios pueden incurrir en fallos e irresponsabilidades al difundir contenido falso.

#### **4.5. Retos**

El primer reto pasa por recuperar la credibilidad. Su ausencia es destacada y significativa, aunque desde el perfil del profesional existe una percepción positiva sobre el trabajo del medio público. El discurso contra los medios públicos no siempre es justo y se fundamenta en la manipulación derivada de la polarización política, cuyo principal mal es el acoso en redes sociales a medios y profesionales. En este apartado, Los medios públicos se enfrentan al objetivo de apostar por la información y el servicio público por encima de la búsqueda del beneficio. Se trata de una tarea complicada pero necesaria porque entender información que se cubre desde redacciones a miles de kilómetros, sin corresponsales que sean testigos de los acontecimientos, no puede resultar en un producto de calidad. En el caso

de TVE, el objetivo es retomar su elemento diferencial: ser el mejor medio referencia español en temas internacionales.

El segundo gran reto tiene que ver con adaptarse a las nuevas formas del lenguaje, a una nueva forma de contar qué sucede en el mundo. Las audiencias están madurando hacia *TikTok*, *Twitch* y otras plataformas que apuestan por otro tipo de contenidos. La coexistencia de formatos es más necesaria que nunca y fomenta dinámicas complementarias. El *podcast*, la infografía, el *streaming* o el reportaje audiovisual han de convivir con un periodismo internacional que debe mantener su esencia y continuar enfocándose al por qué y al cómo. Ante el exceso de información, se antoja necesario un proceso de depuración que otorgue protagonismo a la interpretación y al contexto. El mundo está globalizado y todos los asuntos suscitan interés si están bien tratados, ya no se trata de un producto informativo exclusivo para las élites formadas. En este ámbito, el rol de las agencias internacionales sigue siendo primordial. Los grandes medios seguirán nutriéndose de su trabajo y, por tanto, serán ellas quienes dominen la agenda.

Por último, el perfil del profesional periodístico ha de superar el apalancamiento que puede experimentar la profesión en servicio público. La ausencia de competencia fuerte hace que haya un estancamiento de ideas, de empuje, de ganas y que se limite la exigencia, tanto la personal como la de los cargos con mayor responsabilidad. Para ello es fundamental la unión de la profesión, la sana competencia, el ejercicio de las buenas prácticas o el respeto a la ética y a los derechos humanos. Además, será necesario que entre los periodistas y la sociedad en general exista la conciencia de los múltiples problemas por los que atraviesa la profesión. No solo en cuanto a la precariedad laboral y a la ausencia de una retribución acorde a las prestaciones, también con respecto a las limitaciones de la libertad de prensa mundial y, por tanto, en el ejercicio del trabajo del periodista. Y por supuesto en cuanto a un problema que supone una verdadera amenaza: el asesinato de 45 periodistas en 20 países por defender el derecho a informar durante el año 2021.

## 5. CONCLUSIONES

Los periodistas internacionales, aquellos que han compartido redacciones en el pasado, las han coordinado y todavía desempeñan su labor en las mismas coinciden en algunas líneas sobre el estado actual de la profesión. En este sentido y ante el escenario actual, la digitalización es un proceso imparable. Las redacciones pivotan sobre procedimientos y rutinas productivas que giran alrededor de la tecnología. No solo en la obtención de imágenes, en la realización de entrevistas telemáticas o en facilitar su trabajo. También han multiplicado los canales. El periodista debe ser consciente de que el producto informativo que elabora va a ser consumido en varias plataformas que tienen características distintas. Es necesario adaptarse a unos lenguajes que ahora son diferentes a los de décadas anteriores, donde el papel de las redes sociales en todo este fenómeno es fundamental. Lo es para emplearlas como fuente, pero también para entablar conversación con la audiencia y fomentar un debate de carácter público y, también, para promocionar contenidos.

Al hilo de lo anterior, generar interés en la audiencia se ha convertido en un objetivo principal para el periodista internacional. El valor del periodismo reside en aportar una visión contextualizada de la realidad que pretende contar. La interpretación de lo que sucede, contarle al lector/telespectador/oyente cómo suceden las cosas y por qué es el factor diferencial del periodismo de calidad. Se trata de una tarea complicada en la era de la velocidad y del triunfo del contenido efímero. El gran reto para el profesional periodístico pasa por adaptar su producto de calidad, su propósito interpretativo a unas nuevas formas del lenguaje que no pretenden otra cosa que generar interés en sus destinatarios.

Precisamente, las dos claves anteriores pueden ser entendidas como un reto, pero también como una amenaza para el trabajo del periodista. La digitalización y la apuesta decidida por ofrecer interés en la audiencia pueden abrir la puerta a la desinformación. El tiempo limitado, a menudo, se traduce en publicar contenido sin contrastar

ni verificar. Esa responsabilidad corresponde al medio titular de la publicación, pero su esencia pertenece al periodista. Su formación, su entendimiento de las rutinas de trabajo y su honestidad con la profesión han de ser motivaciones suficientes para respetar un proceso de construcción del producto informativo que abogue por la verificación y la contrastación de lo que se está contando.

El servicio público tiene que ver con una forma de trabajar de forma honesta, objetiva y transparente. El rol del periodista como una especie de agente diplomático del país se ha ido debilitando ante el desarrollo de un mundo globalizado. Las conexiones entre países se han acelerado y multiplicado. El papel del diplomático que representaba la conexión única entre los poderes más allá de las fronteras ya no existe. Esa función que, a menudo, representaba el corresponsal del medio público se ha perdido. Sin embargo, todavía el periodista conserva su papel como representante de una potente empresa pública cuya visión, opinión y posicionamiento sobre una materia específica conserva su relevancia.

El valor de la agencia internacional como fuente permanece en el imaginario colectivo de los periodistas internacionales. Se trata de un pilar fundamental para desarrollar su trabajo. Es uno de los mecanismos que hacen pensar en el periodismo internacional como una de esas ramas especializadas que todavía bebe de rutinas del pasado. Ante las múltiples fuentes de las que proviene la información, se conserva la tradición de acudir a la fuente. En algunas ocasiones, se hace como un procedimiento para contrastar más que para extraer nuevas noticias. El trabajo durante décadas les ha conferido una credibilidad en la que muchos profesionales se apoyan.

## 6. REFERENCIAS

- Adler, E. & Drieschova, A. (2021). The Epistemological Challenge of Truth Subversion to the Liberal International Order. *International Organization*, 75, 359-386.
- Amado, A. (2019). As metáforas do jornalismo: Identidades implícitas para uma profissão mutante. *Lumina*, 13(2), 11-23. <https://doi.org/10.34019/1981-4070.2019.v13.27737>

- Arias-Maldonado, M. (2020). A Genealogy for Post-Truth Democracies: Philosophy, Affects, Technology. *Communication & Society*, 33(2), 65-78.
- Beckett, C., & Deuze, M. (2016). On the Role of Emotion in the Future of Journalism. *Social Media + Society*, 2(3), 1-7. <https://doi.org/10.1177/2056305116662395>
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33(2), 122-139. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Chesney, R. y Citron, D. (2019). Deepfakes and the New Disinformation War. *The Coming Age of Post-Truth Geopolitics*. *Foreign Affairs*, v. 98, n. 1, 147-155.
- Crilley, R. (2018). International relations in the age of 'post-truth' politics. *Int. Affairs*, 94, 417-425. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy038>
- Crilley, R., y Gillespie, M. (2019). What to do about social media? Politics, populism, and journalism. *Journalism*, 20(1), 173-176. <https://doi.org/10.1177/1464884918807344>
- Cull, N. J. (2019). *Public diplomacy: Foundations for global engagement in the digital age*. Cambridge: Polity.
- Del-Fresno-García, M. (2019). Desórdenes informativos: sobreexpuestos e infrainformados en la era de la posverdad, *El profesional de la información*, v. 28, n. 3, e280302, <https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.02>
- Deuze, M., & Witschge, T. (2018). Beyond journalism: Theorizing the transformation of journalism. *Journalism*, 19(2), 165-181. <https://doi.org/10.1177/1464884916688550>
- Elsawah, M. & Howard, P.N. (2020). Anything that Causes Chaos: The Organizational Behavior of Russia Today (RT), *Journal of Communication*, v. 70, i.5, pp. 623-645. <https://doi.org/10.1093/joc/jqaa027>
- Innerarity, D. & Colomina, C. (2020). Introducción: desinformación y poder, la crisis de los intermediarios. *Revista CIDOB d' Affairs Internacionals*, 124, 7-10
- La Cour, C. (2020). Theorising digital disinformation in international relations. *Int Polit* 57, pp. 704-723 <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00215-x>
- Lanoszka, A. (2019). Disinformation in international politics. *European Journal of International Security*, 4, 227-248.
- Manfredi, J.L. & Ufarte, M.J. (2020). Inteligencia artificial y periodismo: una herramienta contra la desinformación. *Revista CIDOB d' Affairs Internacionals*, 124, 49-72. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.124.1.49>
- Price, M. (2015). *Free Expression, Globalism and the New Strategic Communication*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Schudson, M. (2018) *Why journalism still matters*. Cambridge: Polity Press.
- Waisbord, S. (2019). *Communication. A Post Discipline*. Polity Press.

- Salaverría, R. (2018). Del periodismo móvil al ubicuo. Allá donde esté, habrá noticias. Cuadernos de Periodistas, 35, 15-22. Recuperado de <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/media/2018/01/Salaverria.pdf>
- Zelizer, B. (2005). Definitions of Journalism. En G. Overholser y K.H. Jamieson (eds.), *The Press* (pp. 66-80). Oxford: Oxford University Press

# ***PUBLIC SERVICE MEDIA* Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA CENTRALIDAD ECONÓMICA A LA REGULACIÓN DE PLATAFORMAS**

**Mercedes Muñoz Saldaña  
y Carles Llorens**

Esta contribución aborda el futuro de los *Public Service Media* (PSM) a partir del análisis de las políticas de la Unión Europea que afectan a este sector: de una regulación importante (definición de misiones y financiación) se ha pasado a una intervención secundaria, débil e indirecta.

La definición de una serie de obligaciones de servicio público asumidas por parte de los medios estatales, y su controvertida financiación pública, tal y como reflejaba el Protocolo de Ámsterdam (1997), ha constituido durante casi tres décadas la justificación esencial de permanencia del *Public Service Broadcasting* (PSB) en Europa. Sin embargo, la explosión de la transformación digital y, con ella, la transición del *Public Service Broadcasting* (PSB) al *Public Service Media* (PSM) ha tenido un doble efecto que podríamos calificar de efecto inverso.

Por un lado, parece más necesario que nunca responder, de manera actualizada, a la pregunta sobre las misiones de servicio público en el contexto digital. En este sentido, los populismos y la instrumentalización mediática por parte de algunos países del sur y este de Europa han hecho ver a la Comisión Europea que los medios públicos podían ser parte de la solución para proteger los derechos fundamentales de la UE de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (art. 10 CEDH), esenciales para el funcionamiento de las democracias.

Sin embargo, en segundo lugar y en sentido inverso, esta necesidad no se ha plasmado legalmente. Resulta sorprendente que la Directiva sobre Servicios Audiovisuales de 2018 no haga referencia a los PSM; aunque se haya reconocido su papel a través de mecanismos de soft-power como declaraciones, informes, acciones de promoción del pluralismo y presiones políticas desde Bruselas.

Partiendo de dicho contexto, este análisis estudia en qué medida las recientes iniciativas legislativas para la regulación de los mercados y servicios digitales, como la *Digital Services Act* y la *Digital Markets Act*, podrían afectar a los medios públicos y a su posicionamiento –marginal o central– en el sector de la comunicación de las próximas décadas.

## 1. MEDIOS PÚBLICOS Y OBJETIVOS DE SERVICIO PÚBLICO EN LA UE

El análisis de las políticas europeas en este campo no puede reducirse al estudio sobre el trato y consideraciones de las instituciones europeas que afectan a las entidades que gestionan medios públicos, sino que es necesario entender que la UE sobre todo puede actuar sobre las misiones de servicio público en el ámbito audiovisual, y como garantes subsidiarios de su cumplimiento el papel de los medios públicos. En este sentido ha existido una evolución normativa que, a golpe de innovación tecnológica, ha buscado armonizar el desarrollo de un mercado audiovisual con intereses no siempre fácilmente reconciliables: económicos, tecnológicos, sociales, culturales y políticos. La regulación de las obligaciones de servicio público de los medios audiovisuales (ahora denominados prestadores de servicios de comunicación audiovisual) ha evolucionado hacia la desregulación y simplificación de sus obligaciones históricas, dejando a los Estados la posibilidad de imponer obligaciones más restrictivas a los servicios sujetos a su jurisdicción. Sin embargo, dicha posibilidad rara vez ha sido utilizada por los legisladores nacionales.

Es importante tener en cuenta, para evitar errores de valoración, que la legislación europea no regula de forma explícita la técnica del

servicio público como configuración jurídica, que es la que tradicionalmente se aplicaba al *PSB* en España y en la mayoría de los países de la Unión Europea. Así, aunque el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluye entre sus disposiciones la referencia a determinadas “obligaciones inherentes a la noción de servicio público” (art. 93), a efectos prácticos, la concibe como una situación excepcional cuya protección jurídica y régimen extraordinario se integra en el régimen previsto para las actividades calificadas como servicios de interés económico general (en adelante, SIEG). No obstante, el derecho europeo sí reconoce que los SIEG, por la naturaleza de las actividades que satisfacen, ocupan un lugar destacado tanto en el contexto nacional como en el comunitario y, por ello, pueden ser objeto de un régimen excepcional debidamente justificado y orientado a garantizar el cumplimiento de una serie de misiones de servicio público (Muñoz Saldaña, 2015).

Por tanto, no es de extrañar que la regulación europea que se analiza en las próximas páginas, tanto vigente como en proceso de implantación, no haga referencias explícitas al concepto de servicio público ni de empresas de medios públicos tal y como se maneja en la legislación nacional. El contexto normativo europeo sólo utiliza este término en referencia a la identificación y definición de una serie de misiones atribuibles a determinadas actividades para garantizar que una serie de objetivos de servicio público se satisfacen de acuerdo con unos requisitos establecidos: universalidad, accesibilidad, asequibilidad, calidad y protección de consumidores y usuarios (especialmente de los menores). La identificación, definición, regulación y financiación de dichas misiones, aunque dentro del marco de actuación legal europeo, sigue siendo, esencialmente, una competencia de carácter nacional. Este hecho no implica que el Derecho comunitario se desentienda de los objetivos de servicio público presentes en un sector específico, como en este caso el audiovisual, sino que, partiendo de las bases establecidas por la normativa europea y comunes para todos los actores presentes en el sector, son los Estados miembros los que, haciendo uso de sus competencias, pueden y deben determinar,

de forma más precisa, qué misiones quieren garantizar a través de herramientas de carácter nacional.

En consecuencia, se deberá analizar si el contexto normativo europeo vigente en la actualidad y previsto para el futuro facilita o dificulta la competencia nacional de garantizar la satisfacción de las misiones de servicio público presentes en la prestación de servicios audiovisuales en los Estados miembros. Partiendo de dicho análisis, se podrá estudiar cómo la regulación europea afecta a los operadores públicos de medios o *Public Service Media (PSM)* como garantes principales de dichas misiones. No obstante, antes de abordar ambas cuestiones, es conveniente describir brevemente la evolución de las políticas europeas de comunicación respecto de los *PSM* para comprender la situación actual y entender la fuerza de la *path dependence* en esta regulación. En resumen, si bien estas políticas en un inicio abordaron este asunto como un problema principalmente de carácter económico, en la última década han evolucionado poniendo el acento en la importancia de estos medios como parte de la solución para fortalecer la democracia.

## 2. DE LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La aparición de operadores privados de televisión por cable y satélite en Europa a mediados de los años 80 del pasado siglo permitió a las instituciones europeas regular las políticas audiovisuales porque su cobertura superaba con frecuencia las fronteras nacionales y planteaba problemas de competencia comercial. La televisión, mayoritariamente pública hasta entonces, dejó entonces de ser un asunto meramente estatal y cultural, al afectar estas emisiones a la libre competencia y al mercado interior, dos de los principios que permitían a las instituciones comunitarias intervenir en su regulación. Esta ruptura de las fronteras audiovisuales provocó que, primero, el Consejo de Europa aprobara la Convención Europea sobre la Televisión

Transfronteriza en 1989 y que el mismo año la por entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE), –hoy Unión Europea (UE)–, ratificase la Directiva Televisión sin Fronteras (Consejo de Europa, 1989; CEE, 1989).

La original regulación audiovisual europea en esta primera versión de la Directiva de Televisión sin Fronteras ya establecía misiones de servicio público como la reserva por parte de los operadores de un porcentaje de sus contenidos para la emisión y promoción de obras europeas (cuota de difusión); la garantía de acceso a los contenidos-eventos considerados de gran importancia para la sociedad (programación de libre acceso); la protección de los consumidores respecto de la publicidad en sus diferentes formatos; la protección de los menores y el orden público; y la garantía del derecho de réplica. Para cumplir dichas misiones no distinguía entre operadores privados y públicos, por lo que los operadores públicos de televisión compartían el mismo terreno de juego que los privados. Si jugaban en el mismo campo, debían cumplir las mismas reglas. La doble financiación de algunos de ellos (publicidad y subvenciones) provocaron las denuncias de los operadores comerciales ante las autoridades de la competencia comunitarias por competencia desleal (Llorens, 2001: 263).

Ante las denuncias, la Comisión Europea analizó las funciones de los medios de comunicación públicos para comprobar si cumplían los principios de la UE que aseguran la libre competencia y limitan las ayudas estatales a las empresas públicas. Estos principios están recogidos en el artículo 119, en el que se regula la libre competencia y los artículos 107, 108 y 109, que determinan y limitan las ayudas estatales a empresas o sectores económicos.

### ***2.1. El Protocolo de Ámsterdam (1997)***

Ante la amenaza de una restricción de las actividades de los operadores públicos por parte de la Comisión Europea, los Estados reaccionaron e impulsaron un escudo protector al más alto nivel en el Tratado

de Amsterdam de 1997, en el que se añadió un Protocolo específico sobre el servicio público de radiodifusión. En él se reconoce y valora la importante contribución de los medios públicos a la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, así como su aportación para preservar el pluralismo. Partiendo de dicha misión, se detalla que su definición, financiación, encargo y organización es competencia de cada Estado miembro. No obstante, se concluye que dicha financiación no debe afectar a la competencia ni al mercado en un grado que sea contrario al interés común. Desde entonces, hace ya más de 20 años, la regulación de la Unión Europea en los operadores públicos de medios se ha limitado a dos comunicaciones de la Comisión Europea en las cuales se indican medidas para compatibilizar la financiación pública de los PSM con los principios del Tratado, a una resolución específica del Parlamento Europeo en 2010 y varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE), que ha intervenido en diversas ocasiones para resolver las denuncias de los operadores privados contra distintos aspectos de la financiación de los operadores públicos. (Comisión Europea 2001, 2009; Parlamento Europeo, 2010). En los próximos apartados se detallan estos aspectos.

## ***2.2. La intervención económica de la UE en los PSM (2001-2008)***

Tras el Protocolo de Ámsterdam en 1997, el modelo europeo de los PSM en Europa estaba asegurado desde un punto de vista legal y político, pero su futuro en el ecosistema mediático parecía más bien gris, difícil y marginal. Las razones eran múltiples: importantes problemas internos de gobernanza y gestión, carencia de medios económicos suficientes, competencia comercial y por la audiencia de los operadores privados, vigilancia de la Comisión Europea sobre sus actividades comerciales... Por último, la futura transición a la televisión digital, entonces en ciernes, parecía augurar su futura irrelevancia en un océano de canales digitales.

Sin embargo, la situación pocos años después no era tan sombría (Bardoel y D'Haenens 2008). En la mayoría de los países de la UE, las dificultades y retos se supieron convertir en oportunidades. Los PSM, si bien perdieron el papel central y dominante que habían disfrutado anteriormente en audiencias e impacto, conservaron su importancia y siguieron siendo el punto de referencia del sector audiovisual. Esta adaptación se explica por múltiples factores. El principal es el apoyo de los gobiernos europeos, quienes les han seguido aportando medios financieros y legales para mantenerse y aumentar su tamaño a cambio de reformas internas, un ahorro de costes y una expansión externa de contenidos a las nuevas plataformas y medios.

Dos hechos desencadenan esta reconversión. En primer lugar, la batalla jurídico-política en Bruselas entre televisiones privadas y públicas, la cual concluyó con el Protocolo de Ámsterdam de 1997 y la Comunicación de la Comisión Europea del 2001 en la que se detallaba la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la televisión pública (Comisión Europea, 2001). En este texto se reconocía el derecho de cada Estado a definir no sólo el alcance de su servicio público de televisión sino también su financiación, siempre que fuera proporcional, transparente y no pusiera en peligro la libre competencia. La Comisión, por entonces, tenía abiertos unos 20 casos de denuncias contra las televisiones públicas europeas por parte de operadores privados. La mayoría de los expedientes se cerraron después de que los Estados miembros afectados se comprometieran a racionalizar y reformar sus operadores públicos. Es poco después de la publicación de esta Comunicación que algunos Estados europeos se apresuran a reformar sus televisiones públicas. Así, por ejemplo, en torno al año 2006 el Reino Unido renueva la Carta Real de la BBC e introduce una evaluación previa al lanzamiento de nuevos contenidos, el *Public Value Test* (Llorens y Alonso, 2010); en España se reforma la financiación, la regulación y la gobernanza de Radio Televisión Española (RTVE) por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero en 2006 (Morales, 2012) y France Télévisions hace lo propio bajo el mandato del presidente Sarkozy en 2008 (Kuhn, 2010).

El segundo desencadenante que explica la reconversión de las televisiones públicas es de raíz tecnológica: la posibilidad de desarrollar nuevos servicios y contenidos mediante las nuevas redes y tecnologías. El escenario televisivo se expande por la multiplicación de plataformas, dispositivos, redes y contenidos, que han individualizado, fragmentado y segmentado a la audiencia. Los factores y actores económicos del sector también cambian. Por un lado, la competencia con los operadores privados tradicionales aumenta; aparecen nuevos competidores como los operadores de telecomunicaciones, más tarde se añadirán los operadores de canales temáticos y más recientemente los operadores *Over The Top* (OTT) como Netflix, Disney+ o Amazon. Además, el mercado de los formatos de televisión deviene fundamental y crece el valor de los grandes acontecimientos en directo.

Por tanto, estas dinámicas tecnológicas y económicas obligaron a replantear el rol y la misión de las televisiones públicas. Se reformularon el conjunto de principios teóricos y de acción que las sustentaban. El cambio más visible fue la sustitución del nombre de estas organizaciones que pasaron de denominarse *Public Service Broadcasting* (PSB) a *Public Service Media* (PSM), para así poder acoger medios más allá de los emitidos por televisión y radio. Pero también cambian los principios de fondo (Brevini, 2013). Así, el principio de acceso universal, clave en la justificación de las televisiones públicas, se amplía añadiéndole nuevos matices: más que ofrecer un 'servicio universal' se trata de vehicular 'servicios universales', porque en un mundo de audiencias y dispositivos fragmentados se ha de ir más allá de la radio y la televisión y alcanzar a todas las audiencias en cualquier sitio y en cualquier lugar. No se trata de conseguir un gran 'share', sino un gran 'reach' o alcance. Es decir, no es tan importante ser el plato más vendido en la dieta mediática de la sociedad y las personas, sino el proveedor que ofrece más platos, más contenidos, en más lugares y dispositivos. Ofrecer este nuevo contenido de alcance universal es decisivo en la lógica de la expansión de los operadores públicos y justifica su existencia ante los gobiernos y la sociedad. Sin embargo, la aplicación de estos principios, universalidad de acceso

en redes y de contenidos, es aplicado con matices, diferencias e incluso resistencias según cada país y la historia de su PSM (Tambini, 2015) En este nuevo contexto mediático, la Comisión Europea decidió iniciar un proceso de consulta sobre la necesidad de poner al día los principios y las normas de la comunicación del 2001 y responder a las inquietudes del sector privado respecto a la expansión a otros ámbitos de los PSM. En general, los operadores comerciales estaban de acuerdo con que los operadores públicos suministrasen por otros medios y plataformas sus programas de radio y televisión tradicionales, pero eran contrarios al desarrollo de nuevos servicios y contenidos en internet, posición que era compartida por los editores de periódicos. De hecho, la gran cuestión y punto de fricción ya no eran tanto la doble o triple financiación, –publicidad-canon-subsvenciones–, sino los nuevos servicios de comunicación, elemento básico de la estrategia de supervivencia y expansión de los PSM junto con la presencia lo más amplia posible en la oferta de la ya próxima televisión digital terrestre.

La Comisión Europea había reconocido históricamente el derecho de los operadores públicos de televisión a desarrollar nuevos servicios audiovisuales, a pesar de ser ya suministrados por el mercado y ser similares a servicios comerciales pre-existentes como canales temáticos infantiles o de noticias (Comisión Europea, 1999). Eso sí, siempre que se justificara que estos nuevos servicios tuvieran como objetivos colmar las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, tal como recoge el Protocolo de Ámsterdam. Sin embargo, Bruselas mostraba más reticencia en dar su aprobación a los nuevos servicios relacionados con internet y, en todo caso, planteaba que debía ser desarrollada por la filial comercial del operador público.

Después del período de consultas, en noviembre de 2009, se publicó la nueva Comunicación donde estas ideas se encuentran más articuladas (Comisión Europea, 2009). El punto central del texto es que Bruselas reconoce que corresponde, en primer lugar, a los Estados miembros la tarea de valorar, mediante un proceso transparente y evaluable *ex ante* si los nuevos servicios satisfacen las necesidades

de la sociedad, aportan valor para el público y cuál es su impacto en el mercado. Esta necesidad de evaluación hizo que sistemas como el *Public Value Test* británico, que se aplicaba a la BBC, se extendieran por Europa en los siguientes años (Moe, 2010).

Esta Comunicación ha permitido que los *PSM* tengan una gran flexibilidad para lanzar nuevos servicios en las nuevas redes y plataformas e incluso cobrar por ello. A cambio, los *PSM* han debido ser más transparentes y llevar una contabilidad separada entre servicios comerciales y actividades de servicio público.

## **2.2. La intervención política de la UE basada en los DD.FF. (2008-2020)**

Al inicio de la segunda década del siglo XXI, las instituciones comunitarias cambian su perspectiva respecto de los *PSM*. Las cuestiones de mercado interior y libre competencia pasan a un segundo plano, pues son superadas por la preocupación de los derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información. El contexto ha cambiado. En algunos países del sur y este de Europa la crisis económica iniciada en 2008 propulsa el crecimiento de movimientos políticos populistas. Además, la expansión rápida de la Unión Europea hacia el Este de Europa en las sucesivas ampliaciones de 2004, 2007 y 2013, pone de manifiesto más casos de falta de independencia en los *PSM* en su gobernanza y financiación. Según el informe sobre el pluralismo del *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* de 2017, los países con los mayores riesgos en estas áreas concretas de los *PSM* eran Chipre, Hungría y Rumanía; también tenían un riesgo bastante elevado Polonia, España y Eslovenia. Según este informe, los problemas sobre todo se centran en los procedimientos de nombramiento de los miembros de los consejos de administración y de los directivos, al estar muy ligados al poder ejecutivo (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom*, 2017).

En definitiva, algunos de los países de la UE con las democracias más jóvenes, como los del sur y este de Europa, tenían dificultades

para cumplir los objetivos tradicionales asignados a los *PSM* precisamente por tener graves problemas de interferencia política y económica (Šimunjak, 2016; Goyanes, Vaz y Demeter, 2020). El reto de la Unión Europea era, por tanto, cómo concretar, implementar y vigilar con éxito el cumplimiento de las funciones democráticas de los *PSM* en una gran variedad de países y tradiciones cuando según el Protocolo de Ámsterdam corresponde a cada Estado la organización de dichos medios. La diversidad de situaciones y culturas hacía y hace muy difícil resolver esta paradoja. Como en tantas otras áreas de la UE, se da una pugna entre lo nacional y lo europeo, entre el ideal y la realidad, entre la retórica y los hechos.

### ***2.3. Las aproximaciones indirectas de la UE sobre los PSM***

Para defender estos derechos fundamentales, las instituciones europeas no judiciales abordaron este problema de manera multimodal, indirecta, pero débil, al no contar con competencias y herramientas suficientes ante los Estados, que son los que precisamente deberían proteger estas funciones democráticas según el Protocolo de Ámsterdam (Llorens, 2019). Así, se han realizado diagnósticos a partir de estudios e informes encargados por la Comisión Europea; han sido frecuentes las declaraciones políticas de los responsables de la Comisión Europea ante casos como los de Hungría o Polonia; se han desplegado programas de apoyo y asesoramiento a las televisiones públicas de los países candidatos a la UE; se han adoptado dos resoluciones (2010, 2013) sobre los *PSM* por parte del Parlamento Europeo y con frecuencia son citados en los documentos fruto de los debates sobre la desinformación, la libertad de información y el impacto de las plataformas. Así los *PSM* devienen un sujeto transversal que aparece en muchos de debates sobre medios, información y nuevas tecnologías (Rodríguez-Castro, Campos-Freire y López-Cepeda, 2020).

A un nivel superior, ya regulatorio, la Comisión Europea se contentó con favorecer de manera indirecta la independencia de los *PSM*

asegurando la independencia de las autoridades independientes que regulan el audiovisual mediante el nuevo artículo 30 de la *Audiovisual Media Services Directive* (Directiva 2018/1808). La lógica de la Comisión Europea es “the independence of the agency safeguards that of the broadcaster” (Robillard, 1995), sea público o privado. Sin embargo, faltó voluntad política para incluir también medidas similares que protegieran la independencia de los PSM (Llorens 2019, 60). En el siguiente apartado se analiza en detalle el origen y desarrollo de la nueva Directiva, pues es la que actualmente está en vigor. Seguidamente, se describe la nueva propuesta de regulación de la Comisión, la *European Media Freedom Act*, donde se plantean, esta vez sí, medidas específicas para proteger la independencia de los PSM y que confirma este cambio de orientación de la Comisión, más orientada a defender los derechos fundamentales que los objetivos económicos.

### 3. DE LA REGULACIÓN A LOS SERVICIOS AUDIOVISUALES A LAS PROPUESTAS DE REGULACIÓN DEL MERCADO DIGITAL

#### **3.1. *La Audiovisual Media Service Directive (AVMSD) 2010-2018***

En 2010, tras 18 años de vigencia de la Directiva de Televisión sin Fronteras, se aprobó la *Audiovisual Media Services Directive* (AVMSD). Esta norma asumía la convergencia de medios y el cambio tecnológico y reiteraba la necesidad de garantizar los objetivos de servicio público presentes en la Directiva de 1989: la accesibilidad de los contenidos (libertad de expresión y pluralismo), la promoción de las obras audiovisuales europeas, la protección de los menores, y la regulación de la comunicación comercial desleal en el espacio audiovisual. No obstante, la AVMSD, en su versión de 2010, también incorporaba otros objetivos de servicio público ausentes en la norma anterior como: la protección de datos personales, la atención a las personas con discapacidad o la alfabetización mediática.

En 2016 la Comisión Europea propuso una nueva revisión de la *AVMSD* con el objetivo de consolidar la Estrategia del Mercado Único Digital para Europa a través de la unificación y simplificación de la normativa aplicable al espacio audiovisual europeo. Además, la propuesta insistía en avanzar en el camino hacia la armonización mínima permitiendo a los Estados, de acuerdo con sus circunstancias nacionales, adoptar medidas más estrictas, en particular: “en lo que se refiere a la definición de servicio de comunicación audiovisual a petición, creación de autoridades reguladoras nacionales, promoción de obras europeas, protección de menores y regulación de las comunicaciones comerciales” (Comisión Europea, 2016). En 2018, dos años después, llegaba la aprobación de la versión definitiva de la *AVSMD*.

La Directiva, vigente en la actualidad, introduce como novedades: el protagonismo de las entidades independientes de regulación del audiovisual y la protección de su independencia, así como la consolidación del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA); la armonización de la normativa sobre protección de menores aplicable a la radiodifusión televisiva y a los servicios a petición; la revisión de las obligaciones de los servicios a petición en relación a la difusión de obras europeas; la flexibilización de la regulación en materia de protección de consumidores y regulación de la comunicación comercial en todos los servicios de comunicación audiovisual (también para los servicios de radiodifusión televisiva), tanto para el emplazamiento de producto como para el patrocinio; y la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva para incluir, en determinados aspectos, las plataformas de distribución de vídeos que, aunque no tienen responsabilidad directa sobre los contenidos que almacenan, los organizan.

Respecto de este último asunto es interesante puntualizar que la *AVMSD* en vigor introduce la obligación de los Estados miembros de velar por que, en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, los proveedores de plataformas de distribución de vídeos adopten, preferiblemente a través de la corregulación, las medidas adecuadas para proteger a los menores frente a los contenidos nocivos y a todos los

ciudadanos contra la incitación a la violencia o al odio. El sistema sería compatible con la exención de responsabilidad de los proveedores de servicios de alojamiento establecida en artículo 14 de la Directiva de Comercio Electrónico, en la medida en que la disposición se aplica en un caso particular, ya que estas obligaciones se refieren a las responsabilidades del proveedor en el ámbito organizativo y no implican responsabilidad por cualquier información ilícita almacenada en las plataformas como tal. Los Estados miembros, en la medida en que siguen estando vinculados por las disposiciones de la Directiva de Comercio Electrónico, no pueden imponer a los proveedores una obligación general de supervisar el contenido ni de participar activamente en investigaciones, sin que esto excluya la imposición de requisitos de supervisión en casos concretos.

Por tanto, las misiones de servicio público audiovisual de antiguas directivas no sólo se han mantenido, sino que se han ampliado sumando a los iniciales (protección y promoción de obras europeas, regulación publicitaria, protección de menores, derecho de réplica o acceso a acontecimientos de interés general) nuevos objetivos como: la protección frente al discurso del odio y la violencia; la alfabetización mediática; la regulación de nuevas formas de comunicación comercial; la protección de consumidores; la atención a las personas con discapacidad; el refuerzo de los organismos de regulación independientes; o el fomento de las iniciativas de autorregulación y corrección en diferentes ámbitos. En este sentido, se puede afirmar que la normativa audiovisual europea no es en modo alguno ajena a los objetivos de servicio público presentes en los servicios audiovisuales, eso sí, dejando libertad a los Estados miembros (legisladores y organismos de regulación audiovisual existentes) para adoptar, dentro del marco legal establecido, medidas más estrictas de las dispuestas por la *AVSMD* en materia de identificación, adjudicación y financiación del cumplimiento de éstas u otras misiones que consideren de interés general en sus respectivos ámbitos de actuación.

De acuerdo con este planteamiento, y al igual que ocurría en las anteriores directivas, la presencia explícita de los *PSM* en la *AVSMD*

es casi inexistente. No existe referencia directa a los medios públicos en la parte sustantiva de la Directiva y la única mención se encuentra en el considerando número 13 en el que se recalca, –a partir de una resolución del Consejo de 1999–, que para llevar a cabo las misiones encomendadas a los servicios públicos de radiodifusión se hace necesario que puedan beneficiarse del progreso tecnológico concluyendo que la coexistencia de proveedores públicos y privados de servicios audiovisuales es un rasgo que distingue el mercado audiovisual europeo. Por tanto, se repite la ambivalencia: pueden expandirse al mundo digital, pero siguen jugando en el mismo terreno de juego a nivel normativo que los operadores privados.

### **3.2. *El comodín del artículo 7(bis)***

El análisis de la Directiva, en lo que se refiere a las misiones de servicio público audiovisual y al presente y futuro de los *PSM* como garantes subsidiarios de dichas misiones, no puede obviar el contenido del artículo 7(bis) Este artículo otorga a los Estados miembros una gran discrecionalidad para destacar a los *PSM* en el maremágnum de la abundancia de contenido audiovisual. Este artículo dispone que “Los Estados miembros podrán adoptar medidas para garantizar la adecuada prominencia de los servicios de comunicación audiovisual de interés general”. En el considerando 25 se describe bajo qué condiciones puede aplicarse: “La Directiva 2010/13/UE debe entenderse sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de imponer obligaciones para garantizar la adecuada prominencia de los contenidos de interés general con arreglo a objetivos de interés general definidos, tales como el pluralismo de los medios de comunicación, la libertad de expresión y la diversidad cultural. Tales obligaciones sólo deben imponerse cuando sean necesarias para alcanzar objetivos de interés general claramente definidos por los Estados miembros de conformidad con el Derecho de la Unión”. Este artículo “comodín” puede aplicarse, por tanto, a servicios lineales o no lineales de cualquier operador y los Estados miembros pueden definir, bajo el crite-

rio de proporcionalidad, las formas de prominencia del contenido. La *European Broadcasting Union* (EBU), que acoge a los principales operadores públicos europeos, aboga para que este artículo asegure la posición de los PSM dentro de los menús de cualquier tercero que distribuya contenido audiovisual regulado por la Directiva, como televisores o altavoces inteligentes (EBU, 2021a). Según la ERGA su contenido está en proceso de aplicación en Alemania a partir del acuerdo interfederal que regula el audiovisual desde noviembre de 2020. Las autoridades de regulación deben elaborar una lista de medios, públicos o comerciales, que contribuyan significativamente a una diversidad de opiniones en Alemania para poderles aplicar la prominencia del artículo 7. El resto de países está a la espera de una mejor definición de los términos “contenidos de interés general” y el de “prominencia” (ERGA, 2020). Al ser un artículo facultativo, de no obligada transposición, las disparidades pueden ser importantes acentuando las diferencias normativas en cada país.

En pleno proceso final de implantación definitiva de la AVMSD, la Comisión Europea anunciaba el 16 de diciembre de 2020 la puesta en marcha de dos propuestas normativas destinadas a actualizar la regulación del mercado digital europeo: la *Digital Service Act* (DSA) y la *Digital Markets Act* (DMA). Se debe tener en cuenta que las propuestas están todavía pendientes de su aprobación definitiva por parte del Parlamento Europeo y el Consejo por lo que algunos puntos y elementos descritos en los siguientes apartados pueden cambiar en el texto final.

### **3.3. La propuesta *Digital Service Act* (DSA)**

La DSA tiene como finalidad la actualización de la Directiva Europea sobre Comercio Electrónico del 2000 (Comisión Europea, 2020b). Esta Directiva, elaborada en una época en la que internet estaba en sus inicios –sin Youtube y sin Facebook–, respondía a los aires de libertad y progreso que prometía la red por entonces. Su principal medida era que los operadores de las redes gozaban de una exen-

ción de la responsabilidad por los contenidos ilegales colgados en ellas siempre y cuando reaccionasen enseguida para retirarlos una vez son conocedores de ellos. La influencia de internet en la sociedad y su importancia en la economía se ha multiplicado en las dos últimas décadas. En consecuencia, la UE ha querido retomar el control del ciberespacio, en un giro político similar al de otros países y así, adoptar nuevas normas que imponen nuevas cargas a los operadores de internet (Flew y Gillet, 2021). Se les requiere una moderación de contenidos activa y se les supervisará activamente. La regulación europea se realiza a través de un reglamento, una herramienta legislativa de aplicación directa en todos los Estados miembros, a diferencia de la transposición nacional que requieren las directivas.

De este modo, tal y como consta en la propuesta de Reglamento de la DSA, la Comisión Europea se comprometió en su Comunicación *Shaping Europe's Digital Future* (Comisión, 2020a) a actualizar las normas horizontales que definen las responsabilidades y obligaciones de los prestadores de servicios digitales, especialmente de las plataformas en línea. Así, la propuesta europea pretende “modernizar las reglas de los servicios digitales manteniendo los principios esenciales que han permitido la evolución y consolidación de estos modelos de negocio, clarificando los conceptos de responsabilidad de los prestadores de servicios digitales e incrementando la rendición de cuentas de estos servicios” (Comisión Europea, 2020a). Esta normativa tiene como objetivo actualizar y complementar la Directiva de Comercio Electrónico del año 2000 al contener reglas más específicas sobre los servicios digitales de intermediación. Introduce el principio del “buen samaritano” por el cual los intermediarios, aunque no son legalmente responsables por los contenidos que se cuelgan a través de sus plataformas, asumen unas obligaciones de diligencia debida ante contenidos ilícitos de tal forma que, de acuerdo un criterio de buena fe, tienen el deber de notificar y actuar en relación a dichos contenidos cuando tengan constancia de su existencia. Siguiendo este planteamiento, la DSA establece nuevos procedimientos para la eliminación más rápida de los contenidos ilegales y un marco común de aplicación.

La *DSA* distingue obligaciones atribuibles a los prestadores de servicios en línea en función de tres cuestiones: el papel que desempeñan, su tamaño y su impacto en el ecosistema digital. En este sentido, cuanto más alto esté el servicio en la cadena de valor, más aumentan las obligaciones. Así, la propuesta hace una distinción entre las obligaciones de los proveedores de servicios de intermediación, las plataformas digitales y las plataformas digitales muy grandes. A su vez, dentro de los servicios de intermediación, distingue: los servicios de intermediación que ofrecen infraestructura de red; los servicios de alojamiento; las plataformas digitales que ponen en contacto a los vendedores y los consumidores; y las plataformas digitales muy grandes.

Una de las principales claves de la propuesta es que ésta introduce disposiciones adicionales aplicables a los proveedores de servicios de alojamiento (incluidas las plataformas en línea) centradas en la moderación de contenido y la publicidad en línea. Además, la propuesta contiene disposiciones más detalladas sobre notificación y acción de las plataformas digitales e introduce el deber de informar anualmente por parte de los proveedores de servicios de intermediación digitales tanto sobre la moderación del contenido que realizan como sobre la publicidad en línea.

Por ejemplo, en el caso de las actividades de publicitarias (desde el marketing digital hasta la publicidad basada en intereses o la publicidad política) la propuesta obliga a las plataformas online que muestren anuncios en sus interfaces online a informar para cada anuncio específico mostrado a cada usuario individual la siguiente información de forma clara y en tiempo real: la identificación como publicidad, la información sobre el anunciante y los principales parámetros utilizados para la selección del destinatario. También crea unas obligaciones de información, para las plataformas consideradas muy grandes, entre las que se encuentra la creación de un repositorio de anuncios difundidos con una antigüedad máxima de un año y con datos sobre a qué destinatarios se destinaron, el número alcanzado de los mismos, etc. Al igual que ocurría en la *AVMSD*, la *DSA* tam-

bién pone el acento en la autorregulación y la corregulación como las herramientas más adecuadas para desarrollar y aplicar el texto legal comunitario. Y, como ejemplo exitoso de autorregulación, cita la estrategia en la lucha por la desinformación impulsada por las grandes plataformas y dedica un capítulo específico a los códigos de conducta sobre publicidad online destinados a garantizar los requisitos de transparencia en este tipo de publicidad.

Las obligaciones que la DSA atribuye a los proveedores de servicios se pueden agrupar en dos direcciones. Por un lado, hacia arriba, deben colaborar con los órganos públicos para la ejecución de resoluciones que no puedan cumplirse sin su ayuda. Y, por otro, hacia abajo, deben informar a sus clientes sobre: los diferentes medios técnicos que aumenten los niveles de seguridad de la información (anti-virus, anti-programas espía, filtros de correo); los aplicados por ellos; las herramientas existentes para el filtrado y restricción de acceso a determinados contenidos y servicios; y las posibles responsabilidades en que los usuarios pueden incurrir por el uso de internet con fines ilícitos.

En lo referente a la responsabilidad asumida respecto de los contenidos, los proveedores no son responsables de los contenidos que transmiten, alojan o a los que facilitan acceso siempre que no participen en su elaboración o no tengan conocimiento de la ilegalidad de los mismos. Sin embargo, sí son responsables si conocen su ilicitud y no actúan rápidamente con la finalidad de retirarlos o de impossibilitar el acceso a los mismos. En esta línea, la propuesta de Reglamento introduce la figura de los “*trusted fluggers*” (informadores de confianza) los cuales facilitarán a los usuarios la posibilidad de denunciar contenidos ilegales en línea (tanto bienes como servicios) en cooperación con las plataformas. Se considerarán así a entidades que hayan demostrado experiencia y competencias especiales en este ámbito.

En cuanto a la aplicación de la normativa y su supervisión, la propuesta crea un marco de gobernanza coordinada a tres bandas: los Coordinadores de Servicios Digitales (de ámbito nacional), la Jun-

ta Europea por los Servicios Digitales y la Comisión Europea. Los Coordinadores de Servicios Digitales deben ser nombrados por los Estados miembros y asumen la misión de garantizar la supervisión y el cumplimiento adecuado de la presente propuesta del Reglamento. Por su parte la Junta Europea de Servicios Digitales tendría un funcionamiento similar al de la Junta Europea de Protección de Datos y sería un grupo consultivo independiente a nivel de la UE.

Por último, en el apartado relativo a las multas, el texto señala que los Estados miembros establecerán normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones por parte de los prestadores de servicios de intermediación bajo su jurisdicción (que no superen el 6% del volumen de negocios anual).

### **3.4. La propuesta Digital Markets Act (DMA)**

Esta propuesta normativa, al igual que la DSA, también se adoptará como un Reglamento (Comisión Europea, 2020c) y tiene como objetivo “establecer nuevas reglas que faciliten el establecimiento de un entorno competitivo y justo en los mercados digitales, evitando la fragmentación legislativa del mercado interior por parte de las regulaciones que se están llevando a cabo a nivel nacional en este ámbito” (Becerra M, 2021).

El texto de la DMA aborda principalmente el funcionamiento de las plataformas que actúan como *gatekeepers* digitales –traducido al castellano “guardianes de acceso”– en los mercados, según un conjunto de criterios de la Comisión Europea. Para calificar a una gran plataforma digital como *gatekeeper*, debe proporcionar los denominados “servicios básicos de plataforma”, que pueden ser: los servicios de intermediación en línea; los motores de búsqueda en línea; las redes sociales; los servicios de plataforma para compartir videos; los servicios de comunicación electrónica interpersonal independientes del número; los sistemas operativos; los servicios en la nube; y los servicios de publicidad. Además, se proponen tres criterios acumulativos que deben cumplir: una posición económica fuerte con un

impacto significativo en el mercado interior y operaciones en varios países de la UE –si el volumen de negocios supera los 6.500 millones de euros en los últimos tres años; si tiene una capitalización media de mercado superior a los 65.000 millones de euros, suponiendo que preste un servicio de plataforma de servicio esencial; y si esto ocurre en al menos tres Estados miembros–; una fuerte posición de intermediación entre una gran base de usuarios y un gran número de empresas, esto es, con más de 45 millones de usuarios finales activos mensuales y más de 10.000 usuarios empresariales activos anuales en la UE; tener (o está a punto de tener) una posición afianzada y duradera en el mercado. A este respecto, la propuesta señala que, si la empresa cumple los dos anteriores requisitos durante los tres últimos ejercicios económicos, se cumpliría también este criterio.

Las empresas declaradas como *gatekeepers* estarán sujetas a nuevas obligaciones establecidas por la *DMA* que afectan a sus operaciones diarias. Se aplicarán a aquellas prácticas que son particularmente injustas o nocivas, que pueden identificarse de manera clara e inequívoca para proporcionar la seguridad jurídica necesaria para los guardianes y otras partes interesadas, y para las que existe suficiente experiencia. Así se prevé la posibilidad de una aplicación personalizada de algunas de las obligaciones mediante un diálogo entre la Comisión Europea y los *gatekeepers* implicados. En este contexto de dinamismo en los mercados digitales es muy relevante mantener vías para adoptar la reglamentación y, por ello, la propuesta permite cubrir de manera flexible prácticas adicionales que puedan poner en riesgo la equidad o la contestabilidad después de una investigación de mercado exhaustiva sobre el impacto de esas prácticas.

Además, se contempla una revisión del estatus de los *gatekeepers* por parte de la Comisión, la cual se reserva el derecho de: reconsiderar, modificar o derogar una decisión adoptada; revisar periódicamente, y al menos cada dos años, si los *gatekeepers* siguen cumpliendo los requisitos; y actualizar y publicar el listado de los *gatekeepers*. La Comisión Europea también dispondrá de poderes de investigación y ejecución y podrá imponer multas de hasta el 10%

del total de la facturación anual global de la empresa y/o penalizaciones periódicas de hasta el 5% del promedio de facturación diaria. No obstante, la institución europea estará asistida en sus funciones por el Comité consultivo de mercados digitales donde estarán representados los Estados miembros por sus autoridades de competencia o el organismo que cada país considere.

La *DSA* y la *DMA*, aunque mantienen la disposición que sostiene que, como norma general, los prestadores de servicios no son responsables del contenido subido por los usuarios, sí establecen mecanismos destinados a facilitar la retirada de contenidos ilegales o equilibrar los perjuicios frente a contenidos que, sin ser ilícitos (como la desinformación política o la manipulación durante las pandemias) perjudiquen gravemente aspectos esenciales para la democracia como la garantía y protección de derechos fundamentales, la seguridad y salud pública o los intereses generales.

En definitiva, la *DSA* y la *DMA* constituyen un paquete normativo que busca fortalecer el mercado digital único europeo estableciendo unas responsabilidades comunes para el conjunto de prestadores de servicios digitales, especialmente las plataformas en línea, independientemente de la actividad prestada (bienes y servicios). La *DSA* y la *DMA* no sustituyen ni modifican otras legislaciones sectoriales como la dispuesta a través de la *AVSMD* u otras normas como la Directiva sobre Derechos de Autor en el mercado único digital o el acervo en la materia de protección de consumidores. Por ejemplo, YouTube y plataformas de video similares se verá afectada por ambas normas, pero en cambio estarán excluidas de su aplicación otras plataformas de video bajo demanda como Netflix, Amazon Prime o Disney+, que están bajo el paraguas regulatorio de la *AVMSD*, pues estos proveedores tienen responsabilidad editorial en la selección de contenidos. Un elemento, la responsabilidad editorial, que no se da en el caso de intermediarios como YouTube. Es decir, la *DSA* y la *DMA* no modifican las obligaciones de los prestadores de servicios digitales en materia de contenidos, tampoco las dispuestas en el ámbito de los servicios audiovisuales digitales. Por tanto, el contenido de estas dos

normas no modifica las obligaciones-misiones de servicio público recogidas en la regulación audiovisual europea.

La propuesta de la *European Media Freedom Act* (2022)

El fenómeno de la desinformación, potenciado por los algoritmos de las redes sociales y por intereses extranjeros o partidistas, socava la confianza de los ciudadanos europeos en sus instituciones democráticas y han impulsado a la Comisión a proponer una nueva iniciativa para establecer unas normas comunes que salvaguarden y protejan la independencia y el pluralismo de los medios: la *Media Freedom Act*. De momento, es únicamente una propuesta de la Comisión y está en proceso de consulta (Comisión Europea, 2022). Se pretende que cubra tres áreas: la transparencia e independencia de los medios, las condiciones para su buen funcionamiento y la asignación justa de los recursos estatales. En esta última se incluye la independencia de los medios de servicio público y la distribución equitativa de la publicidad institucional.

La propuesta de la Comisión Europea está basada en que una regulación en estos campos mejorará el mercado interior de los medios de comunicación. En el caso concreto de los PSM, se parte de la base de que la interferencia política pone en tela de juicio la justificación de su trato especial respecto a las normas del mercado interior y de las ayudas estatales. La Comisión argumenta que, si la financiación pública no se utiliza para el cumplimiento de una misión de servicio público que beneficie a todos los espectadores y, en cambio, ofrece opiniones e informaciones partidistas, se puede producir a una distorsión de la competencia entre los actores del mercado y, en última instancia, afectar a las condiciones del mercado interior de la UE. Una vez más, la Comisión, como ya sucedió en 1998 con la directiva de Mario Monti sobre concentración y pluralismo, quiere intervenir sobre uno de los principios que le permiten los Tratados: existe una distorsión del mercado interior que requiere una acción a nivel europeo (Llorens, 2001). Sin embargo, será difícil que los Estados miembros acepten que esta distorsión sea tan importante como para impulsar la acción comunitaria y defenderán el principio de subsi-

diariedad. Además de que evidentemente no querrán que Bruselas les indique cómo deben organizar un *PSM*, ni como asegurar su independencia del poder político, pues según el Protocolo de Amsterdam, corresponde a cada Estado Miembro definir cómo se organizan y gobiernan. Sin embargo, la simple presentación de la propuesta muestra que el giro hacia una defensa más cultural y política de los medios públicos desde la Comisión Europea es un hecho, aunque sea utilizando un principio económico como la distorsión del mercado interior.

#### 4. CONCLUSIONES: IMPACTO DE LAS NORMATIVAS EUROPEAS EN LOS PSM

- En lo que se refiere a la *Audiovisual Media Service Directive (AVSMD)*:
  - Refleja una flexibilización legislativa que apuesta por una regulación básica y horizontal. La tendencia a la desregulación, tanto general como en lo referente al servicio público audiovisual, no ha afectado a las obligaciones atribuibles a los tradicionales servicios de radiodifusión televisiva (independientemente del soporte en el que se consuman) sino que los ha ampliado a nuevos objetivos y actores, conservando las mayores condiciones de igualdad posibles entre este tipo de servicios y el resto de servicios audiovisuales regulados por la misma norma.
  - El texto de esta Directiva no regula expresamente a los medios públicos audiovisuales o *PSM*. Sin embargo, su articulado sí incluye algunas referencias que tienen la potencialidad de afectar su existencia y funciones. En concreto:
    - En su artículo 4 reconoce la posibilidad por parte de los Estados de adoptar medidas más estrictas o detalladas respecto de los servicios de comunicación audiovisual sujetos a su jurisdicción “por razones de interés público general”.
    - En su artículo 7 bis, bajo las condiciones establecidas por la propia norma y como se ha referido con anterioridad, reconoce expresamente la posibilidad de que los Estados

- adopten medidas “para garantizar la adecuada prominencia de los servicios de comunicación audiovisual de interés general”.
- En su artículo 30, en referencia a la función de las autoridades reguladoras y organismos independientes, resalta la necesidad de llevar a cabo su misión con imparcialidad y transparencia, entre otros objetivos para “garantizar el pluralismo de los medios de comunicación y la diversidad cultural y lingüística”.
  - Se puede afirmar, por tanto, que la Directiva Europea, al mismo tiempo que asume una regulación básica, horizontal y flexibilizadora, ofrece herramientas para que los Estados, mediante medidas más concretas y estrictas, salvaguarden en sus respectivos contextos el cumplimiento de una serie de misiones de interés general a través de los prestadores de servicios audiovisuales de interés general o *PSM*.
  - En definitiva, la normativa europea sigue dejando libertad a los Estados miembros (legisladores y organismos de regulación audiovisual existentes) para adoptar, dentro del marco legal establecido, medidas más estrictas de las dispuestas por la *AVSMD* en materia de identificación, definición y financiación de las misiones de servicio público atribuibles a los *PSM*. Por tanto, el nivel de alcance y desarrollo de la directiva en los *PSM* sigue siendo un asunto sobre todo estatal y, en consecuencia, las divergencias entre países seguirán existiendo, pues las condiciones políticas, organizativas y regulatorias para cada *PSM* son diferentes incluso en una época de convergencia tecnológica (Donders, 2019).
  - En lo que se refiere a las propuestas normativas: *Digital Service Act (DSA)* y *Digital Markets Act (DMA)*:
    - Las obligaciones dispuestas por estas dos propuestas de Reglamento no sustituyen ni modifican otras legislaciones sectoriales como la establecida a través de la *AVSMD*. De hecho, la propuesta de Reglamento de la *DSA* especifica como su contenido se considera complementario al de otras regulaciones y que se seguirán aplicando “las obligaciones estipuladas en la Directiva 2010/13/CE, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/1808, sobre los prestadores de plataformas de intercambio

de vídeos (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) en lo que respecta a contenidos audiovisuales y comunicación comercial audiovisual”. A tales efectos, el contenido de la *DSA* sólo se aplicaría a los prestadores de servicios audiovisuales (se entiende que incluyendo los *PSM*) si no existieran disposiciones más específicas que les fueran aplicables. No obstante, la propuesta de Reglamento de la *DSA* hace referencia a los medios de comunicación (se entiende que incluyendo a los *PSM*) en dos ocasiones. En primer lugar, en el considerando 72, en el cual dispone que, en la tarea de garantizar el cumplimiento del contenido de la normativa europea en sectores específicos, como el de las comunicaciones electrónicas o los medios de comunicación, los Estados miembros pueden designar a más de una autoridad como responsable de dicha supervisión: la creada al efecto (Coordinador de servicios digitales) y la específica de cada sector. En segundo lugar, en el Considerando 105 en el que afirma que el presente Reglamento ha de interpretarse y aplicarse de conformidad con tales derechos fundamentales, incluida la libertad de expresión e información, y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación.

- Por su parte la *DMA* también hace referencia en su contenido a los medios de comunicación en dos ocasiones dentro de la Exposición de Motivos de la propuesta de Reglamento. La primera de ellas (nota al pie nº 2) cuando argumenta que la tarea de salvaguardar un sistema de medios de comunicación libre y plural exige garantizar unas condiciones de competencia equitativas que respalden valores esenciales como la diversidad cultural y el pluralismo de los medios de comunicación. La segunda, cuando se refiere a las consultas realizadas sobre el poder de las grandes plataformas en línea y a la necesidad de salvaguardar un grado adecuado de transparencia en el mercado, la garantía de un cierto porcentaje de diversidad de medios de comunicación y el respeto a la autonomía y la elección de los consumidores.
- Por tanto, aunque tanto la *DSA* como la *DMA*, *a priori*, son normas de contenido horizontal cuyas obligaciones resultan más básicas y generales que las dispuestas de forma específica por la normativa audiovisual europea, y sus respectivas transposiciones nacionales, tampoco se puede considerar que los medios de

comunicación digitales, incluidos por los *PSM*, sean completamente ajenos al contenido de dichas leyes.

- Para los *PSM* estas regulaciones son importantes porque imponen restricciones a los gigantes de internet en forma de nuevas obligaciones para proteger ciertos objetivos de servicio público. Dejan de ser meros proveedores de infraestructuras tecnológicas. La *DSA* y la *DMA* representan un refuerzo de los derechos de los usuarios y ciudadanos respecto a las plataformas y redes sociales. De alguna manera, las normas europeas aproximan los dos mundos, audiovisual e internet, para preservar mejor dichos objetivos. Al extenderse a otros operadores algunas de las funciones de servicio público, se justifica más la existencia y la importancia de aquellas organizaciones que, como los *PSM*, tienen estas funciones como misión esencial.
- A nivel más concreto, los operadores públicos, y también los privados, están preocupados por cómo se concretarán las nuevas normativas que permiten moderar contenidos a los gigantes de internet y, en consecuencia, controlar, bloquear e interferir en los contenidos de los medios. Así mismo, quieren que se reconozca la autoría de los medios públicos a través de mostrar logos y marcas, que se impulse la transparencia de los sistemas de recomendación de contenidos e incluir los asistentes de voz, las televisiones inteligentes y navegadores web en la *DMA* (EBU, 2021b). Los *PSM* buscan posicionarse como “islas de confianza” en el ecosistema mediático (Sorensen y Van den Bulck, 2020) y así evitar el “capitalismo de vigilancia” Zuboff (2019). Sin embargo, para conseguirlo deberán alcanzar a la audiencia joven, utilizar plataformas propias (Bonet, Guimerà y Casado, 2021) o de terceros y ofrecer más contenido social y dirigido al dispositivo móvil (Stollfuß, 2021; Crusafon, González-Saavedra y Murciano, 2020; Autenrieth, Künzler y Fehlmann, 2021)
- En lo que se refiere a la propuesta normativa *European Media Freedom Act*:
  - Esta iniciativa, aún en fase de consulta hasta el 21 de marzo de 2022, afecta a los *PSM* en la medida en que pretende afrontar sus reglas de funcionamiento, más en concreto su independencia y la distribución de la publicidad institucional. No obstante, con los datos disponibles en la actualidad, es pronto para valo-

rar con rigor las repercusiones concretas que podría tener para el futuro de los *PSM*. No obstante, es una muestra de cómo la Comisión Europea ha cambiado la perspectiva de considerar a los *PSM* como un impedimento para el buen funcionamiento del mercado interior a ser un elemento importante en la preservación de la construcción democrática de los estados miembros y de la propia UE en un nuevo marco de discusión: el de los derechos humanos (Smith, 2021). Ahora es necesario plantearse cómo asegurar su independencia del poder político.

Esta investigación forma parte del Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades “Plataformas del audiovisual y juventud: contenidos, estrategias audiovisuales y percepción de la audiencia” (Ref. RTI2018-095213-B-I00). Investigadores principales: Miguel Angel Casado del Rio y Jose Angel Guimera Orts,

## 5. REFERENCIAS

- Autenrieth, U., Künzler, M., y Fehlmann, F. (2021). ‘Shoulda, Coulda, Woulda’: Young Swiss audiences’ attitudes, expectations and evaluations of audiovisual news and information content and the implications for public service television. *Critical Studies in Television*, 16(2), 110-125.
- Bardoel, J., & d’Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media, culture & society*, 30(3), 337-355.
- Becerra M. (2021). Entrevista. Dos nuevas propuestas de la Ley europea sobre el sector digital. Revisado 15.12.2020, en <https://www.wearmarketing.com/es/blog/digital-service-act-que-es.html>
- Bonet, M., Guimera, J. À., y Casado, M. À. (2021). The Spanish HbbTV service LOVEStv: When technology facilitates new strategies for survival. *Media International Australia*, 1329878X211061879.
- Brevini, B. (2013). *Public service broadcasting online: A comparative European policy study of PSB 2.0*. Springer.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom. (2017). *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Montenegro and Turkey*. Disponible en <https://cadmus>.

- eui.eu/bitstream/handle/1814/60773/CMPF\_PolicyReport2017.pdf?sequence=4 Consulta: 10 de enero 2022.
- Comisión Europea. (1999). Aid to Broadcasting Channels “Kinderkanaal” and “Phoenix”. Caso. NN70/1998. Fecha de la decisión 24.02.1999. DO C/238/1999.
- Comisión Europea (2001) Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. DO C 320 de 15/11/2001 p. 0005-0011
- Comisión Europea (2009) Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. DO C 257, 27.10.2009, p. 1-14
- Comisión Europea (2016). Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado. COM/2016/0287 final.
- Comisión Europea (2020a). Communication Shaping Europe’s Digital Future. Revisado 14 de enero de 2022, en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf)
- Comisión Europea (2020b). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE. COM (2020) 825 final.
- Comisión Europea (2020c). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales). COM (2020) 842 final.
- Comisión Europea (2022). European Media Freedom Act: Commission launches public consultation. Nota de prensa. 10 de enero 2022. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_85](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_85) Consulta: 10 de enero 2022.
- Consejo de Europa (1989) Convención Europea de la Televisión Transfronteriza. Estrasburgo, 5 de mayo de 1989.
- Crusafon Baqués, C., González-Saavedra, C., y Murciano Martínez, M. (2020). Televisión pública en España y jóvenes universitarios: radiografía del acceso, consumo y valores máspreciados. In *Comunicación y diversidad. Selección de comunicaciones del VII Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación (AE-IC)* (pp. 357-366). Ediciones Profesionales de la Información.
- Directiva (CEE) 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y

- administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. (Directiva Televisión Fronteras). OJ L 298, 17.10.1989, p. 23–30
- Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. DO OJ L 303, 28.11.2018, p. 69–92.
- Donders, K. (2019). Public service media beyond the digital hype: Distribution strategies in a platform era. *Media, Culture & Society*, 41(7), 1011-1028.
- ERGA (2020). Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability) Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive. Disponible en: [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA\\_SG3\\_2020\\_Report\\_Art.7a\\_final.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf) Consulta: 10 de enero 2022.
- European Broadcasting Union (EBU) (2021a) PSM and prominence. Finding PSM in the digital Space. Disponible en: [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/strategic/open/PROMINENCE\\_%20Finding\\_PSM\\_in\\_the\\_digital\\_%20space.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/strategic/open/PROMINENCE_%20Finding_PSM_in_the_digital_%20space.pdf) Consulta: 10 de enero 2022.
- European Broadcasting Union (EBU) (2021b) EBU Position paper on the proposed Digital Markets Act. Disponible en: [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position\\_Papers/open/2021\\_05\\_updatedEBU\\_Position\\_Paper\\_DMA%20final.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position_Papers/open/2021_05_updatedEBU_Position_Paper_DMA%20final.pdf) Consulta: 10 de enero 2022.
- Goyanes, M., Vaz-Álvarez, M., y Demeter, M. (2020). Political pressures in TVE: Cascade effects, Morphology of manipulations and professional and personal reprisals. *Journalism Practice*, 1-17.
- Kuhn, R. (2010). France: Presidential assault on the public service. In *Reinventing Public Service Communication* (pp. 158-170). Palgrave Macmillan, Londres.
- Llorens, C. (2019). The European Union and PSM in troubled democracies: A bridge too far? In *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies* (pp. 41-65). Palgrave Macmillan, Cham.
- Llorens, C., y Alonso, I. F. (2010). The reform of the public radio and television system in the United Kingdom and in Spain (2004-2007): a comparative analysis. In *Comparative Media Systems: European and Global Perspectives* (pp. 97-114).
- Llorens, C. (2001) Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea. Tesis doctoral, Bellaterra. Disponible

- en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/4095#page=1> Consulta: 10 de enero 2022.
- Morales, A. M<sup>a</sup>. (2012), *La transformación de rtve desde la VIII legislatura: Legislación, digitalización y financiación*. Tesis doctoral. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/117461>. Consulta: 10 de enero 2022.
- Muñoz Saldaña, M. (2015). *La financiación de RTVE. Qué hay de permanente en un debate que fluctúa*. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 21(1). [https://doi.org/10.5209/rev\\_esmp.2015.v21.n1.49105](https://doi.org/10.5209/rev_esmp.2015.v21.n1.49105)
- Parlamento Europeo (2010) *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre el servicio público de radiodifusión en la era digital: el futuro del sistema dual DO C 99E de 3.4.2012*, p. 50–56
- Parlamento Europeo (2013). *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2013, sobre la Carta de la UE: normas para la libertad de los medios de comunicación en la UE (2011/2246(INI)) DO C 55 de 12.2.2016*, p. 33/43
- Robillard, S. (1995). *Television in Europe: regulatory bodies: status, functions, and powers in 35 European countries*. John Libbey, Londres.
- Rodríguez-Castro, M., Campos-Freire, F., y López-Cepeda, A. (2020). *Public Service Media as a Political Issue: How Does the European Parliament Approach PSM and Communication Rights?* *Journal of Information Policy*, 10, 439-473.
- Šimunjak, M. (2016). *Monitoring Political Independence of Public Service Media: Comparative Analysis Across 19 European Union Member States*. *Journal of Media Business Studies*, 13, 153–169.
- Smith, R. C. (2021). *Public service media and European Union law: a new human rights framework?* In *Research Handbook on EU Media Law and Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Sørensen, J. K., y Van den Bulck, H. (2020). *Public service media online, advertising and the third-party user data business: A trade versus trust dilemma?* *Convergence*, 26(2), 421-447.
- Stollfuß, S. (2021). *The platformisation of public service broadcasting in Germany: The network 'funk' and the case of Druck/Skam Germany*. *Critical Studies in Television*, 16(2), 126-144.
- Tambini, D. (2015). *Five theses on public media and digitization: From a 56-country study*. *International Journal of Communication*, 9(2015), 1400-1424.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Profile books, Londres.



# SERVICIO AUDIOVISUAL PÚBLICO Y REGULACIÓN EN EUROPA. DESAFÍOS EN EL CONTEXTO DE LAS PLATAFORMAS TRANSNACIONALES

**Ana María López Cepeda  
y Marina Hernández Prieto**

El concepto de radiodifusión pública encontró en un primer momento su legitimidad en Europa, África y Asia en las limitaciones técnicas y condicionantes económicos, características que situaban a la radiodifusión en una situación particular con respecto a otros medios de comunicación como la prensa. Más tarde, cuando aparecen los primeros operadores privados, se recurre a las funciones tradicionales de informar, formar y entretener para justificar la radiotelevisión pública y la necesidad de apoyo a través de ayudas públicas o de un canon social. A esto se añaden otros valores como el de universalidad en el acceso y los contenidos que normalmente no asumen los medios privados, además de la independencia política y económica. En la actualidad, el panorama mediático, en constante cambio, con la irrupción en los mercados nacionales de nuevas plataformas transnacionales y nuevas formas de consumo, ha hecho tambalear los cimientos de los denominados medios audiovisuales de servicio público, enfrentando diversos desafíos y reavivando el debate de su legitimidad en prácticamente todos los países. En Europa, son los Estados miembros los encargados de definir el concepto y misión de servicio audiovisual público que debe superar los retos derivados de su pérdida de credibilidad por la falta, en ocasiones, de independencia, búsqueda de nuevos mecanismos de financiación y reconexión con las audiencias más jóvenes. En este capítulo se analizan el concepto y misiones del servicio audiovisual público en la legislación de los principales Estados miembros de Europa occidental como consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios de

Comunicación Audiovisual de 2018, así como los principales cambios normativos en materia de gobernanza y financiación producidos hasta diciembre de 2021. Se trata de un estudio fundamental para conocer el posicionamiento de los Estados miembros europeos a la hora de adaptar sus medios de servicio público a este nuevo escenario mediático, en un momento de intenso debate sobre el espacio que estos deben ocupar para mantener su condición frente a las plataformas OTT y los GAFAM.

## **1. RETOS DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE SERVICIO PÚBLICO**

Los medios audiovisuales de servicio público se encuentran inmersos en una crisis de redefinición en un escenario mediático de constantes cambios (Marzal-Felici et al., 2021). Junto con la pérdida de credibilidad, es necesario que estos medios recuperen su legitimidad y reconexión con las audiencias (Azurmendi, 2018), haciendo frente a retos para redefinir su financiación e independencia (Campos-Freire et al., 2018; Juanatey-Boga et al., 2018).

No obstante, el problema de la legitimidad y justificación del servicio audiovisual público ha sido objeto de debate prácticamente desde su nacimiento y en la práctica totalidad de Estados que cuentan con estos medios. La radiodifusión es considerada desde su surgimiento como servicio público en muchos países de Europa, África y Asia fundamentalmente en base a dos argumentos. Por una parte, las pretendidas limitaciones técnicas y condicionantes económicos, que sitúan a la radiodifusión en una situación particular con respecto a otros medios de comunicación. En el inicio la mayoría de los Estados europeos asumieron que, ante la imposibilidad de garantizar una amplia competencia, para alcanzar un interés público que fomentara el desarrollo económico del sector y la presencia de un balance informativo y cultural, era conveniente crear corporaciones públicas de radiodifusión de carácter monopólico. Por otra parte, la importancia de la radiodifusión, como instrumento fundamental para la transmisión

de información, cultura y entretenimiento y como destacado vehículo de formación de la opinión pública. Sin embargo, el escenario digital actual parece poner en entredicho la necesidad de regulación bajo el viejo argumento de la escasez de frecuencias. Como en todos los debates académicos, hay además investigadores posicionados en cada uno de los dos extremos. Por un lado, se encuentran los partidarios de considerar la radiotelevisión como un servicio público, y por otro los detractores de esta propuesta. Entre el segundo grupo se encuentran autores como José Luis Fernández (1960: 44) que señala que, si bien se trata de una actividad de interés público, no debe considerarse un servicio público. Las principales razones que esgrime son: que no existe prestación concreta a favor de cada individuo, que no existe relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario, que no satisface una necesidad colectiva inaplazable, que además se realiza con ánimo de lucro. De manera opuesta, autores como Félix Fernández-Shaw (1991: 189) y Jorge Fernández-Ruiz (2002: 42-43) se han preocupado de refutar esta postura y elaborar una justificación argumentada del por qué sí debe ser considerado un servicio público.

Atendiendo a los sistemas de radiodifusión de los distintos países existen también dos formas principales de estructurar la radiotelevisión (Van-Cuilenburg & McQuail, 2003): el modelo estadounidense, en el cual se otorgan licencias al sector privado para que éste las administre, y el modelo europeo donde se planificaban las políticas de emisoras gestionadas públicamente y sin fines de lucro. Como ya se ha mencionado, la mayoría de los países de Europa, África y Asia definieron sus sistemas mediáticos como de servicio público e, incluso, el servicio fue directamente brindado por el Estado. Es el caso de Europa, donde el Estado, como representante de toda la ciudadanía, asume el rol de prestador para evitar que unos pocos representen intereses individuales.

Sin embargo, el argumento de la escasez de frecuencias comenzó a perder solidez a medida que el cable, el satélite o la digitalización de las señales permitió multiplicar el número de canales que los ciudadanos pueden recibir. El avance tecnológico supuso así la espoleta para, en la década de los ochenta, poner fin a un largo monopolio pú-

blico de la televisión e inaugurar lo que se ha dado en llamar el “sistema dual” (Herreros-López, 2004: 109). Por su parte, Estados Unidos se caracterizó por un sistema privado de radiodifusión, la televisión nunca estuvo bajo un régimen de monopolio público. No obstante, no debe pensarse por ello que el régimen jurídico de la televisión en EE.UU. alcance el mismo grado de liberalización que la prensa. La televisión está sujeta a un régimen de concesión de licencias, así como al control ejercido por una autoridad independiente como la *Federal Communications Commission* (Segovia, 2001).

En el caso de América Latina, se desarrolló un sistema híbrido donde gran parte del sistema siguió la lógica norteamericana comercial-privada pero que en paralelo desarrolló una radiodifusión de propiedad estatal; vale aclarar, no pública (Arroyo et al., 2012). Los gobiernos populistas de mediados del siglo XIX en América Latina dejaron una fuerte impronta para que la concepción del Estado fuera asociada a lo estrictamente gubernamental, con el equivalente en la concepción del sistema de medios estatal. No es hasta la década de los setenta cuando comienzan a aparecer voces críticas en el panorama latinoamericano reivindicando la necesidad de cambios en el sistema:

“El paradigma del servicio público –y de las PNC– se desarrolla a partir de un enfoque político-comunicacional que da un papel decisivo al poder del estado para equilibrar las fuerzas actuantes en el mercado de medios de comunicación, en América Latina, en medio del escenario de los 70; éste, dominado por organizaciones libre empresariales y miedos-adhesiones a la crítica izquierdista del poder. Cuando menos, las PNC (políticas nacionales de comunicación) suponen importantes críticas al sector privado (la concentración monopólica de medios, control, censura y desequilibrios informativos, dependencia programática, enfoques extranjerizantes, desatención a la educación y al desarrollo y defensa de intereses parciales). También, a las políticas estatales previas, que reconocen la necesidad de regular directamente la actividad desde la perspectiva del servicio público y no del “interés público” e impulsar un modelo mixto afincado en un fuerte sector privado de la comunicación y una gestión estatal lo suficientemente amplia para garantizar el ágil desenvolvimiento de la comunicación en todas las áreas deficitarias” (Berlín-Villafaña, 1998).

Se introduce así la discusión sobre las características que debía adquirir un sistema de medios de carácter público, como alternativa al sistema privado. Siguiendo a Mastrini (2011) en América Latina existió tempranamente una desconfianza hacia la capacidad del Estado de generar medios democráticos y se orientaron los mayores esfuerzos hacia la comunicación comunitaria y/o alternativa. El sistema público debía ofrecer universalidad en el acceso y los contenidos que normalmente la televisión privada no ofrecía. Es decir, que a la existencia de medios de comunicación masiva de carácter comercial se le debía sumar una organización pública del servicio que, sin suprimir al privado, viniera a complementarlo. Además, Pasquali (1991) plantea también en este momento, en su definición de lo que debería ser un sistema de medios públicos, la necesidad de una doble independencia de los servicios públicos: independencia política e independencia económica.

En definitiva, la UNESCO (2001), la doctrina académica (Apreza-Salgado, 2007; Escobar-Roca, 2000; Loreti, 1995; Mastrini & Becerra, 2007; Murciano, 2006) y la experiencia acumulada parecen recomendar al menos la existencia de una normativa básica que garantice un nivel suficiente de pluralismo informativo y niveles aceptables de calidad del servicio, para intentar mitigar en todo caso las fallas del mercado. Siguiendo este planteamiento, la figura del servicio público puede ser además una fórmula válida sobre la cual articular el régimen jurídico de la radiotelevisión.

En la actualidad, tras décadas de debate, este no ha terminado. En Europa, la necesidad de reformulación del servicio audiovisual público para justificar su mantenimiento se hace más evidente que nunca. La aparición de nuevos actores, como las redes sociales y las plataformas OTT, ponen en duda el papel que deben jugar los medios audiovisuales de servicio público en el nuevo escenario mediático. La academia centra en tres los principales problemas para recuperar la legitimidad de los medios audiovisuales de titularidad pública. Por un lado, la dificultad de mantener su independencia (Karppinen & Moe, 2016; Simunjak, 2016) a través de modelos de gobernanza adecuados (López-Cepeda et al., 2019) y mecanismos de financiación

sostenibles a largo plazo. Desde el año 2009 se han producido períodos de estancamiento en los presupuestos de los medios audiovisuales de servicio público con etapas de cierta recuperación (Juanatey-Boga et al., 2018), con críticas al canon directo (Campos-Freire et al., 2020), uno de los mecanismos más estables e independientes. Finalmente, la digitalización ha acentuado la crisis sobre los valores y funciones del servicio audiovisual público (Sehl et al., 2020).

Una de las consecuencias visibles derivada de la irrupción de nuevos actores en el mercado de los diferentes Estados europeos ha sido el cambio de la normativa europea a través de la reforma, en especial, de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 2018, inserta dentro de la Estrategia para el Mercado Único Digital que provocará cambios en las normas estatales. Algunos Estados miembros han aprovechado esta para reformar la normativa que afecta a los medios audiovisuales de servicio público. Otros, lo están haciendo al margen de la Directiva, pero conscientes del cambio en el mercado audiovisual.

## **2. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA DIRECTIVA DE MEDIOS AUDIOVISUALES**

La aparición en el escenario mediático de nuevos operadores como las plataformas de compartición de vídeos y los operadores de consumo bajo demanda, ha evidenciado un cambio en la “forma de consumo audiovisual más desestructurado y hasta en cierta medida más compulsivo, especialmente entre los más jóvenes” (Arjona-Martín, 2021: 50). Esta nueva situación, no solo implica cambios en el consumo, sino que acarrea problemas legales y reaviva el debate sobre la necesidad de que el intervencionismo estatal se extienda a este tipo de plataformas.

Autores como Pérez-Rufi (2017) sostienen que la entrada de estos agentes podría significar la liberalización absoluta de los mercados. Los operadores emergentes de televisión conectada han quedado al margen de las políticas de regulación de los Estados al salvar las limitaciones tradicionales de otras formas de difusión, tales como aquellas relacionadas con el espectro radioeléctrico o los costes en

la inversión de infraestructuras (Pérez-Rufi, 2020). No obstante, en los últimos años la Unión Europea ha planteado nuevas políticas que afectan a estas plataformas, en especial, a través de la modificación en 2018 de la Directiva Europea de Servicios de Comunicación Audiovisual, encuadrada dentro de la Estrategia para el Mercado Único Digital, junto con otras reformas como la propiedad intelectual o la protección de los datos personales.

Dentro de los cambios más destacados de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual se observan modificaciones respecto a dos materias en el marco normativo de los servicios lineales y servicio no lineales: por un lado, la protección de los menores y, por otro, la promoción de obra europea, si bien la obligación sigue siendo mayor para los servicios lineales. Otro elemento fundamental es la aplicación de la directiva a las plataformas de intercambio de vídeos, tradicionalmente ajenas a esta regulación, y la flexibilización en materia publicitaria (Martínez-Otero, 2019).

El plazo para la transposición de la Directiva finalizó el 19 de septiembre de 2020, cuando solo Dinamarca, Hungría, Países Bajos y Suecia habían notificado las medidas de transposición y declaraban que su adaptación estaba completa. Por ello, la Comisión se vio en la obligación de mandar cartas de emplazamiento a 23 países para que respondieran en el plazo de dos meses (Comisión Europea, 2020). A finales de diciembre de 2021, un total de 18 Estados miembros habían transpuesto la Directiva, pero aún quedaban 9 Estados sin hacerlo.

**Tabla 1. Estados miembros y transposición de la Directiva**

País	Estado del texto legal	Fecha entrada en vigor (en su caso)	AVMSD TRACKING TABLE
Austria	Directiva transpuesta	01/01/2021	Cambios legislativos Austria
Bélgica (comunidad de habla alemana)	Directiva transpuesta	12/04/2021	-

<b>País</b>	<b>Estado del texto legal</b>	<b>Fecha entrada en vigor (en su caso)</b>	<b>AVMSD TRACKING TABLE</b>
Bélgica (comunidad de habla flamenca)	Directiva transpuesta	04/03/2021	-
Bélgica (comunidad francófona)	Directiva transpuesta	26/03/2021	-
Bulgaria	Directiva transpuesta	22/12/2020	Cambios legislativos Bulgaria
Chipre	En curso	-	-
República Checa	En curso	-	-
Alemania	Directiva transpuesta	27/11/2020	-
Dinamarca	Directiva transpuesta	01/07/2020	Cambios legislativos Dinamarca
Estonia	En curso	-	-
España	En curso	-	-
Finlandia	Directiva transpuesta	01/01/2021	Cambios legislativos Finlandia
Francia	Directiva transpuesta	01/07/2021	-
Grecia	Directiva transpuesta	20/02/2021	-
Croacia	Directiva transpuesta	01/10/2021	-
Hungría	Directiva transpuesta	13/06/2021	Cambios legislativos Hungría
Irlanda	En curso	-	-
Italia	En curso	-	-
Letonia	Directiva transpuesta	01/12/2020	Cambios legislativos Letonia

País	Estado del texto legal	Fecha entrada en vigor (en su caso)	AVMSD TRACKING TABLE
Lituania	Directiva transpuesta	11/11/2020	Cambios legislativos Lituania
Luxemburgo	Directiva transpuesta	12/03/2021	-
Malta	Directiva transpuesta	07/12/2020	Cambios legislativos Malta
Países Bajos	Directiva transpuesta	01/01/2021	-
Polonia	Directiva transpuesta	01/11/2021	-
Portugal	Directiva transpuesta	18/02/2021	Cambios legislativos Portugal
Rumania	En curso	-	-
Eslovaquia	En curso	-	-
Eslovenia	En curso	-	-
Suecia	Directiva transpuesta	01/12/2020	Cambios legislativos Suecia

*Nota.* Elaboración propia a partir de datos de *European Audiovisual Observatory* (2021)

En algunos países, la transposición de la Directiva ha sido aprovechada para introducir cambios y mejoras en el servicio audiovisual público envuelto en una importante crisis de credibilidad, con problemas de independencia, búsqueda de un modelo de financiación estable y reconexión con las audiencias. En otros casos, la transposición de la Directiva no afecta apenas a este tipo de medios, pero sí se abordan cambios a través de otros mecanismos. Los principales se relacionan con la amplitud del concepto de servicio audiovisual público a nuevos soportes, la creación de fundaciones o grandes *hol-*

*dings* que aglutinen las diferentes empresas públicas, o la búsqueda de mecanismos viables e independientes de financiación.

### 3. PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS EN EL SERVICIO AUDIOVISUAL PÚBLICO EUROPEO

#### 3.1. *Concepto y misión de servicio audiovisual público*

Los medios audiovisuales de servicio público en Europa apuestan por mantener sus valores tradicionales. La pandemia los situó como medios de referencia a la hora de informarse, incluso entre los más jóvenes (European Broadcasting Union, 2020; Túñez-López et al., 2020), por lo que la mayoría considera que deben continuar con sus misiones de informar, formar y entretener y mantener sus valores tradicionales, tras la entrada en vigor del cambio de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2018 o el impacto causado en los últimos años por las plataformas transnacionales o plataformas de compartición de contenido.

Así el Tratado Estatal de Medios alemán aprobado en 2020 señala que la misión de servicio audiovisual público principal debe ser la de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales de la población y ofrecer una visión global de los acontecimientos internacionales, europeos, estatales y regionales, estando al servicio de la educación, la información, el asesoramiento y el entretenimiento (art. 26 del Tratado Estatal de Medios, 2020); en el caso australiano, hay una especial preocupación por defender la dignidad humana y el respeto de los derechos fundamentales, con una información completa, independiente, imparcial y objetiva, al servicio de la ciencia y la educación (artículo 10 de la Ley federal consolidada, versión de 2021). En Francia, la normativa modificada en 2021 también mantiene las misiones tradicionales de los medios audiovisuales de titularidad pública como la diversidad y el pluralismo, la inclusión y la cohesión social. También la defensa de derechos fundamentales y la lucha contra la discriminación (art. 43-11 de la Ley relativa a la libertad de comunicación). Es la misma línea mantenida por DR en

Dinamarca: hacer accesible a la población danesa una amplia gama de programas y servicios, incluida la difusión de noticias, información, educación, arte y entretenimiento (art. 10 de la Ley de Radio y Televisión, modificada en 2020); por Yle, en Finlandia: poner a disposición de todos, en términos de igualdad, un servicio audiovisual público, versátil y completo (artículo 7 de la Ley de YLE); y por NPO en los Países Bajos: proporcionar información, cultura y educación a una audiencia amplia y diversa (artículo 2.1 de la Ley de Medios).

En el caso de VRT y RTBF (Bélgica) se presta especial atención a la diversidad, pero también a los elementos que distinguen la cultura y lengua propia. En lo referente a los países localizados más al sur de Europa se observa una lenta transposición de la Directiva, como en el caso español, sin que los cambios que se presentan en el anteproyecto de modificación de 2021 puedan llegar a influir en las misiones tradicionales de los medios audiovisuales de servicio público.

Lo que sí se observa, en términos generales, es un interés y preocupación por ampliar el tipo de soportes que cubre el servicio audiovisual público. A modo de ejemplo, se percibe esta tendencia en España en su anteproyecto de modificación de la ley 7/2010 que incluye además de los servicios de comunicación audiovisual televisivos y radiofónicos, los servicios de televisión conectada (artículo 49). No obstante, y a la vista del anteproyecto, se pierde la oportunidad de modificar las formas de gestión previstas legislativamente desde 2012 en el ámbito autonómico, permitiendo la “prestación indirecta del servicio o de la producción y edición de programas, a través de persona física o jurídica” (artículo 71.2).

En Alemania, la nueva ley considera como medios públicos los servicios ofrecidos por ARD, ZDF y Deutschlandradio, tanto televisión, radio como teledios (art. 30). Se establece, además de acuerdo con el artículo 32, la necesidad de una prueba *ex ante* cuando se lance una nueva oferta de teledios o existan cambios significativos en la oferta de éstos. El artículo 33 de la ley también ofrece una extensa regulación sobre la necesidad de proveer de contenidos al público juvenil, resaltando valores como la independencia y la inte-

ractividad, con una programación dinámica y abierta en términos de contenido y tecnología.

En Austria se señala que, teniendo en cuenta los desarrollos técnicos y la viabilidad económica, la *Austrian Broadcasting Corporation*, debe proporcionar más ofertas en línea lo que incluye también los servicios bajo demanda. Lo mismo señala la legislación francesa (artículo 44), mientras que en el caso de VRT en Bélgica se habla de programas de radio, programas de televisión y otro tipo de programas. En el proyecto de ley de modificación del Texto Único que regula la RAI se hace referencia a servicios multimedia (artículo 49), junto con los servicios tradicionales de radio y televisión. Finalmente, también en los Países Bajos se apuesta con fuerza por los servicios bajo demanda.

### **3.2. Nuevos modelos de organización y gobernanza**

La gobernanza es un sistema multinivel que trata de abarcar a los distintos órganos de gobierno de una organización, con el fin de que sean más integradores de sus *stakeholders*, más democráticos, más transparentes e independientes (Campos-Freire & Valencia-Bermúdez, 2017). No obstante, los modelos de gobernanza de las radiotelevisións públicas europeas responden a la representación estructural del poder político centralizado de cada uno de los Estados o comunidades territoriales (López-Cepeda et al., 2019).

No son excesivos los cambios en la gobernanza de los medios audiovisuales de servicio público de Europa occidental derivados de la transposición de la Directiva, pero sí que en algunos Estados se vislumbran ciertas modificaciones con el objeto de adaptarse al nuevo ecosistema mediático, en especial en medios del mediterráneo.

Es el caso italiano, en donde en 2020 se presenta un proyecto de ley cuyo objeto es modificar el Código de Servicios de Medios Audiovisuales (Decreto Legislativo 177, de 31 de julio de 2005). La reforma más importante es la creación de una Fundación a la que se le transferirán las acciones de la RAI. Esta contará con un consejo

de administración, integrado por once miembros –cinco designados por los portavoces de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; dos miembros designados por Conferencia permanente para las relaciones entre el gobierno central y las regiones; dos miembros designados por la Conferencia de Rectores Universitarios Italianos (CRUI); un miembro designado por la *Accademia Nazionale dei Lincei*; y un miembro designado por los empleados de RAI y de las empresas que ésta controla–, por el período de seis años. El presidente de la Fundación será nombrado de entre los miembros del Consejo de Administración por mayoría absoluta. Además, se prevé que la Sociedad RAI-Radiotelevisión Italiana sea la encargada de realizar la actividad comprendida en el mandato de servicio público. Para ello, contará con un Consejo de Administración, compuesto por siete miembros, nombrados por el Consejo de Administración de la Fundación por mayoría de sus miembros. Su mandato tiene una duración de tres años. El presidente de la Sociedad RAI-Radiotelevisión Italiana será nombrado cada tres años por el Consejo de Administración de la Fundación y votado por el Consejo de Administración de la sociedad (Apa & Bassini, 2021).

En Francia el Ministerio de Cultura anunció en 2019 un cambio en la normativa audiovisual con el objetivo de proporcionar igualdad de condiciones para los canales de televisión y los proveedores digitales. Además, se propone crear un holding de servicios audiovisuales públicos, denominado *France Médias*, con el 100% del capital de las sociedades filiales *France Télévisions*, *Radio France*, *France Médias Monde* (RFI y France 24) y el INA (Instituto Nacional del Audiovisual). Se cambiaría, según la propuesta, la forma de designar a los responsables de los servicios públicos, que serían elegidos a través de los consejos de administración de empresas interesadas, incluida *France Médias* (Blocman, 2019) y “con un director global no ejecutivo que supervise a los directores ejecutivos de cada grupo” (Calandri, 2019).

Finalmente, en España, se ha producido un cambio interesante en la forma de nombrar al presidente y miembros del consejo de ad-

ministración de RTVE a través de un concurso público aprobado con la entrada en vigor de la Ley 5/2017. No obstante, y frente a lo previsible, se produjo una situación de parálisis en el proceso de renovación de sus órganos y ya en febrero de 2021 un acuerdo entre PP y PSOE permitió renovar el Consejo, si bien dicha renovación no estuvo exenta de polémica (Barranquero & Martínez-Martín, 2021: 242).

### ***3.3. Mecanismos de financiación***

El debate en torno a la búsqueda de mecanismos de financiación estables en los medios audiovisuales de titularidad pública está más en boga que nunca debido a que si bien desde el 2010 no se ha producido una caída en los presupuestos de todos los medios audiovisuales de titularidad pública europeos, sí que se percibe en aquellos estados donde la crisis económica de 2008 tuvo una mayor afectación, como Grecia, España y Portugal (Gesto-Louro & Campos-Freire, 2020).

De entre las cuatro formas previstas por Lowe y Berg (2013) – ayudas directas, anuncios, suscripciones o canon directo –, este último es la forma más extendida de financiar medios audiovisuales de servicio público en la Unión Europea. Se defiende su independencia y estabilidad (Campos-Freire, 2015), pero en los últimos años se ha puesto en duda por la alta tasa de fraude y por las quejas originadas por sectores de la sociedad que no están dispuestos a pagar un servicio que no quieren consumir. En las últimas décadas ha habido cambios de relevancia. Es el caso de los Países Bajos que abolió el canon directo en el año 2000 (Ramsey & Herzog, 2018). Finlandia y Alemania modificaron esta tasa, vinculada a la propiedad de televisores, por un impuesto especial obligatorio que pagarán los ciudadanos, hogares o lugares de negocio (Herzog & Karppinen, 2014). En Suiza, tras un referéndum en 2015, se aprobó una ley cuatro años después para introducir un impuesto doméstico similar al alemán (Schweizer & Puppis, 2021). En otros países

como Austria se ha puesto en duda su obligatoriedad abriéndose un debate político en torno a su viabilidad (Sehl et al., 2020).

Recientemente, varios Estados miembros han aprobado nuevas leyes que afectan de nuevo a la financiación de sus medios audiovisuales públicos. En Alemania, el nuevo tratado señala que la radiodifusión de servicio público se financia con derechos de radiodifusión, ingresos procedentes de la publicidad de radiodifusión y como principal fuente de ingresos la tasa de radiodifusión. Por ello, se ha solicitado incrementar esta tasa, cuestión ratificada por el Tribunal Constitucional Federal de forma temporal hasta que se apruebe un nuevo reglamento.

Irlanda también ha planteado la reformulación de su canon directo, con el objetivo de que se cobre con independencia del dispositivo teniendo en cuenta el cambio tecnológico (Cunningham, 2019). En los Países Bajos, en 2020, la apuesta del gobierno es la eliminación de la publicidad en los servicios en línea de NPO y una reducción parcial de la misma en el servicio audiovisual público durante cinco años.

Un sistema minoritario en Europa en la financiación de estos medios es el de una tasa indirecta que deben pagar los operadores privados a los medios audiovisuales de servicio público, como compensación a que éstos últimos no pueden emitir publicidad. Es el caso de RTVE, en España. En el proyecto de modificación de la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual el cambio más importante es que este canon o tasa pasa a ser pagada no solo por los servicios lineales, sino también por las plataformas de intercambio de vídeos y por las plataformas de vídeo bajo demanda. Además, los operadores de telecomunicaciones no tendrán que pagar por su actividad no relacionada con el ámbito audiovisual (Torrillas & García-Leiva, 2021).

#### 4. CONCLUSIONES

Este capítulo pone de manifiesto que, a pesar del contexto de *governance* propio de la Unión Europea, no podemos olvidar que el esce-

nario sigue siendo un escenario de Estados y que la democracia solo puede garantizarse por el ordenamiento interno de cada uno de los Estados-Nación. De este modo, dirigir el foco de investigación hacia sus políticas públicas sigue siendo imprescindible como pilar de los escenarios transnacionales, ya que son la base de la democracia y la política social. Así, en algunos países la transposición de la Directiva ha sido aprovechada para introducir cambios y mejoras en el servicio audiovisual público envuelto en una importante crisis de credibilidad, con problemas de independencia, búsqueda de un modelo de financiación estable y reconexión con las audiencias.

Los principales cambios se relacionan con una apuesta decidida por la ampliación del concepto de servicio audiovisual público a nuevos soportes: a los entornos multimedia, bajo demanda o tv conectada, dependiendo de la terminología; la creación de fundaciones o grandes *holdings* que aglutinen las diferentes empresas públicas, o la búsqueda de mecanismos viables e independientes de financiación. En cualquier caso, parece improbable que los cambios que se presentan en las normativas de los Estados revisados puedan llegar a influir en las misiones tradicionales de los medios audiovisuales de servicio público: informar, formar y entretener, que parecen sostenerse como pilares básicos de la identidad de los servicios públicos audiovisuales en Europa.

A pesar de que los cambios en la gestión de los medios audiovisuales de servicio público derivados de la transposición de la Directiva europea no son imperativos, en algunos Estados se vislumbran ciertas modificaciones con el objeto de adaptarse al nuevo ecosistema mediático, en especial en los países del mediterráneo: Italia, Francia y España. Los cambios en estos casos afectan fundamentalmente a los procedimientos de elección de los cargos de gestión de los entes públicos con el objetivo de favorecer su independencia.

Con respecto a la cuestión de la financiación de los servicios audiovisuales públicos, el canon directo es la forma más extendida de financiar medios audiovisuales de servicio público en la Unión Euro-

pea. No obstante sigue sin existir una fórmula estandarizada para la financiación de los servicios públicos audiovisuales en Europa y por ejemplo en el caso de España, el cambio de la Directiva ha resultado en una modificación del modelo de financiación de la tv pública (Modificación de la Ley 8/2009 de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española) según el cual todos los agentes del mercado audiovisual que compitan por un mismo público objetivo estarán obligados a financiar la televisión de servicio público. La obligación se extenderá a los proveedores de servicios de vídeo bajo demanda y plataformas de intercambio de vídeos y se eliminará la contribución directa de los operadores de telecomunicaciones por la parte de su negocio que no corresponde a su actividad audiovisual, siguiendo la resolución de 21 de marzo de 2019 del Tribunal de Justicia Europeo.

Por último, no puede olvidarse que el origen de las políticas de comunicación se encuentra en la interacción entre la búsqueda de los intereses nacionales de los Estados y las operaciones comerciales e industriales de las empresas privadas de comunicación (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Y en este sentido resulta destacable la lenta transposición de la Directiva en los países localizados más al sur de Europa, como en el caso español. Sin ser el objetivo principal de este texto, esta cuestión deja la puerta abierta a futuras investigaciones que indaguen en el contexto particular de la transposición dentro de los propios contextos nacionales. El diseño e implementación de políticas públicas, por tanto, implica ineludiblemente a agentes políticos, quienes, a través de su interacción y posición dentro del poder político, preparan y condicionan los objetivos de las políticas públicas, les dan forma y los llevan a la práctica, elaborándolos, implementándolos y, sobre la marcha, ajustándolos. Será necesaria también en este punto una evaluación en el medio plazo de estas políticas públicas que comienzan ahora a ponerse en marcha para analizar su capacidad de respuesta frente a algunos de los desafíos que enfrentan en la actualidad los servicios públicos audiovisuales en Europa, como la falta de independencia, la estabilidad financiera, la crisis del consumo y la reconexión con las audiencias.

## 5. REFERENCIAS

- Apreza-Salgado, S. (2007). Concentración de Medios de Comunicación vs Pluralismo Informativo Externo. En Hubert, R., & Villanueva, E. (Coords.) *Reforma de medios electrónicos, avances o retrocesos* (pp. 63-85). Universidad Autónoma de México.
- Apa, E., & Bassini, M. (2021). New proposal to reform the governance of the Italian public service broadcaster. *Iris*, 2021(1), 49-50.
- Arjona-Martín, J.B. (2021). Convergencia de medios. Plataformas audiovisuales por Internet (Over-The-Top) y su impacto en el mercado audiovisual en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, (79), 35-52. <https://doi.org/10.4185/rlds-2021-1496>
- Arroyo, L., Becerra, M., García-Castillejo, Á., & Santamaría, Ó. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Tecnos.
- Azurmendi, A. (2018). Reconectar con la audiencia joven. Narrativa transmedia para la transformación de la televisión de servicio público en España, Francia, Alemania y Reino Unido. *Revista Latina de Comunicación Social*, (73), 927-944. <https://doi.org/10.4185/rlds-2018-1289>
- Barranquero, A., & Martínez-Martín, M. (2021). Participación ciudadana, servicio público y convergencia digital. La percepción de los profesionales de Radio Nacional de España. *adComunica. Revista de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, (22), 235-256. <https://doi.org/10.6035/2174-0992.2021.22.13>
- Berlín-Villafaña, I. (1998). Radio: Los medios de servicio público: América y Europa. Apuntes para un diagnóstico, *Revista Latina de Comunicación Social*, (7).
- Blocman, A. (2019). Culture Minister clarifies various aspects of audiovisual reforms. *Iris*, 2019(9), 37-38.
- Calandri, L. (2019). Nouvelle(s) réforme(s) de l'audiovisuel public: De l'«intranquillité» à l'«inquiétude». <https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/48-appel/30934-culture-societe-territoires-melanges-en-l-honneur-du-professeur-serge-regourd>
- Campos-Freire, F. (2015). Financiación e indicadores de gobernanza de la radiotelevisión pública en Europa. En Marzal-Felici, J., Izquierdo-Castillo, J., & Casero-Ripollés, A. (Eds.). *La crisis de la televisión pública. El caso de RTVV y los retos de una nueva gobernanza* (pp. 189-216). Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions, Publicacions de la Universitat Jaume I, Universitat Pompeu Fabra, Publicacions de la Universitat de València.

- Campos-Freire, F., & Valencia-Bermúdez, A. (2017). Los retos de la gobernanza, financiación y valor de las radiotelevisiónes públicas. En: Marzal-Felici, J., López-Rabadán, P. & Izquierdo-Castillo, J. (eds.). Los medios de comunicación públicos de proximidad en Europa (pp. 105-141). Tirant Humanidades.
- Campos-Freire, F., Soengas-Pérez, X., & Rodríguez-Castro, M. (2018). Indicadores de evaluación de los servicios informativos de la radiotelevisión pública. *El profesional de la información*, 27(2), 267-277. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.mar.05>
- Campos-Freire, F., Rodríguez-Castro, M., & Blasco-Blasco, O. (2020). Public service media's funding crisis in the face of the digital challenge. En C.F. Álvaro-Rocha, C. E. Montenegro-Marín, & V. H. Medina-García (Eds.) *Advances in Intelligent Systems and Computing* (pp. 671-688) Wiesbaden: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-40690-5\\_64](https://doi.org/10.1007/978-3-030-40690-5_64)
- Comisión Europea (2020). Medios de comunicación audiovisuales: la Comisión incoar procedimientos de infracción contra 23 Estados miembros por no haber transpuesto la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_2165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2165)
- Cunningham, I. (2019). Communications Minister publishes broadcasting amendment bill and announces reform of TV licence fee system. *Iris*, 2019(8), 55-57.
- Escobar-Roca, G. (2000). La difícil consecución del pluralismo informativo. *Diario La Ley, Ref. D-248* (Tomo 7).
- European Audiovisual Observatory (28 de diciembre de 2021). Revised AVMSD Tracking Table. <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking>
- European Broadcasting Union (2020). Covid-19 Report: Public Service Media: Supporting Society Through Coronavirus. <https://www.ebu.ch/resources/covid-19-report>
- Fernández, J. L. (1960). *Derecho de la radiodifusión*. Olimpo.
- Fernández-Ruiz, J. (2002). Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión. En A. Alfonso Jiménez (Ed.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*. UNAM.
- Fernández-Shaw, F. (1991). *Organización internacional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*. Marcial Pons.
- Gesto-Louro, A., & Campos-Freire, F. (2020). La caída de los ingresos y la audiencia de los medios públicos europeos (2010-2018). *Revista de Comunicación*, 19(2), 145-160. <https://doi.org/10.26441/RC19.2-2020-A8>
- Herreros-López, J. M. (2004). *El servicio público de televisión*. Fundación COSO.

- Herzog C., & Karppinen K. (2014). Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland. *European Journal of Communication*, 29(4), 416-432. <https://doi.org/10.1177/0267323114530581>
- Juanatey-Boga, Ó., Martínez-Fernández, V.A., & Rodríguez-Castro, M. (2018). La Europa de dos velocidades reflejada en la financiación del servicio audiovisual público: un análisis basado en los presupuestos. *Revista Latina de Comunicación Social*, (73), 1054-1071. <https://doi.org/10.4185/rlcs-2018-1296>
- Karppinen, K., & Moe, H. (2016). What we talk when talk about 'media independence'. *Javnost-The public*, 23(2): 105-119. <https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1162986>
- López-Cepeda, A. M., Soengas-Pérez, X., & Campos-Freire, F. (2019). Gobernanza de las radiotelevisiónes públicas europeas: poder estructural centralizado y politizado. *El profesional de la información*, 28(6). <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.18>
- Loreti, D. (1995). *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*. Paidós.
- Lowe, G. F., & Berg, Ch. E. (2013). The Funding of Public Service Media: A Matter of Value and Values. *International Journal on Media Management*, 15(2), 77-97. <https://doi.org/10.1080/14241277.2012.748663>
- Martínez-Otero, J. M. <sup>a</sup> (2019). Un nuevo marco regulador para el sector audiovisual en Europa: la Directiva 2018/1808 en el contexto de la convergencia mediática y el Mercado Único Digital. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (63), 537-571. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.63.05>
- Marzal-Felici, J., López-Olano, C., & Soler-Campillo, M. (Eds.) (2021). *Participación ciudadana y medios de comunicación públicos. Conceptos y teorías*. Tirant Humanidades.
- Mastrini, G. (2011). *Medios públicos y derecho a la comunicación: una aproximación desde América Latina*. PortalComunicación.com. [http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/medios\\_publicos.pdf](http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/medios_publicos.pdf)
- Mastrini, G., & Becerra, M. (2007). Presente y tendencias de la concentración de medios en América Latina. *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 12(22), 15-40. <https://doi.org/10.1387/zer.3666>
- Murciano, M. (2006). Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social. *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 11(20), 371-398.

- Pasquali, A. (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público?, En Pasquali, A., *El Orden Reina. Escritos sobre Comunicaciones*. Monte Ávila Editores.
- Pérez-Rufí, J. P. (2017). El inicio de la recuperación económica de la televisión privada y de pago en España. *Dígitos*, 3(1), 277-294. <http://dx.doi.org/10.7203/rd.v1i3.70>
- Pérez-Rufí, J. P. (2020). Televisión en España y grupos mediáticos internacionales. Políticas de comunicación europeas y alianza frente a las VOD. En Suing, A., & Kneipp, V. (Orgs.) *Olhares sobre a imagem em movimento* (pp. 236-263). Ria Editorial.
- Ramsey, P., & Herzog, Ch. (2018). The end of the television licence fee? Applying the German household levy model to the United Kingdom. *European Journal of Communication*, 33(4), 430-444. <https://doi.org/10.1177/0267323118775300>
- Schweizer, C., & Puppis, M. (2021). Public service media in the 'network' era: A comparison of remits, funding, and debate in 17 countries. En Lowe, G.F. Van den Bulck, H., & Donders, K. (eds.) *Public Service Media in the Networked Society* (pp. 109-124). Nordicom.
- Segovia, A. I. (2001). *La estructura de los medios de comunicación en Estados Unidos: análisis crítico del proceso de concentración multimedia*. Universidad Complutense de Madrid.
- Sehl, A., Simon, F.M., & Schroeder, R. (2020). The populist campaigns against European public service media: Hot air or existential threat? *The International Communication Gazette*. <https://doi.org/10.1177/1748048520939868>
- Simunjak, M. (2016). Monitoring political independence of public service media: comparative analysis across 19 European Union Member States. *Journal of Media Business Studies*, 13(3): 153-169. <https://doi.org/10.1080/16522354.2016.1227529>
- Torrillas, S., & García-Leiva, M<sup>a</sup>. T. (2021). Second draft law on audiovisual communication. *Iris*, 2021(8), 35-36.
- Túñez-López, M., Vaz-Álvarez, M., & Feiras-Ceide, C. (2020). Covid-19 y medios de servicio público: impacto de la pandemia en la televisión pública en Europa. *El profesional de la información*, 29(5), <https://doi.org/10.3145/epi.2020.sep.18>
- UNESCO. (2 de noviembre de 2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. UNESCO. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Van Cuilenburg, J., & Mcquail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Toward a New Communication Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. <https://doi.org/10.1177/0267323103018002002>



## SOBRE LOS AUTORES

### *Participación ciudadana y valor público: en búsqueda de la legitimidad del servicio audiovisual público*

**Marta Rodríguez-Castro** es doctora en Comunicación e Información Contemporánea por la Universidad de Santiago de Compostela, donde forma parte del grupo de investigación Novos Medios. Sus principales líneas de trabajo abarcan los medios de comunicación de servicio público y las políticas de comunicación.

**Isaac Maroto González** es creativo publicitario e investigador pre-doctoral en el grupo de Novos Medios del Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela (USC) Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad de Valladolid y Máster en Cine, televisión y medios interactivos por la Universidad Rey Juan Carlos. Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de los ecosistemas comunicativos que surgen en los medios de comunicación dentro del contexto interactivo y digital.

**Francisco Campos Freire** Periodista y catedrático de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela (España). Licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, Doctor por la Universidad de Santiago de Compostela, es también MBA en Dirección y Gestión de Empresas Industriales y de Servicios, Experto Europeo certificado en Gestión de Responsabilidad Social Corporativa y de la Calidad certificado por European Organization for Quality (EOQ) y Asocia

### *Medios estatales en América del Sur: lo político antes que lo tecnológico*

**Fernando Krakowiak** es licenciado en Ciencias de la Comunicación y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos

Aires. Se desempeña como docente en las materias “Políticas y planificación de la comunicación” en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y “Economía de la Industria del Entretenimiento” en la UADE. Sus líneas de investigación son políticas de comunicación, economía política de los medios y procesos de digitalización audiovisual, temas sobre los que ha publicado diversos artículos en revistas académicas de Iberoamérica y Estados Unidos.

**Guillermo Néstor Mastrini** es Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Trabaja como Profesor Titular de “Políticas Internacionales de comunicación” e “Introducción a las industrias culturales” en la Universidad Nacional de Quilmes, donde co-fundó la Maestría en Industrias Culturales. También es Profesor Titular en la Universidad de Buenos Aires. Es investigador adjunto del CONICET. Ha publicado *Las políticas de comunicación del Siglo XXI* (2013), *Los dueños de palabra* (sobre América Latina, con Martín Becerra) (2009), *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina* (2006) en colaboración con Martín Becerra), y *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política en la comunicación en la Argentina (1920-2004)* (2005), entre otros. Fue Presidente de la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social, y Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires.

*La Plataformización de los Medios de Comunicación  
de Servicio Público. Una reflexión desde la Economía Política  
de la Comunicación*

**Azahara Cañedo** es Profesora Ayudante Doctora de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Castilla-La Mancha, donde imparte las asignaturas de Estructura Global de los Medios, Sistema de Medios en España e Investigación Básica y Aplicada a la Comunicación, en los grados de Periodismo y Comunicación Audiovisual. Así mismo, integra el equipo docente de la asignatura Estrategias de Investigación y Técnicas de Big Data en el Máster Universitario en

Producción y Comunicación Cultural. Doctora en Investigación en Medios de Comunicación con mención internacional por la Universidad Carlos III de Madrid, a lo largo de su trayectoria académica ha forjado un perfil especializado en el estudio de las industrias culturales, especialmente la televisión de servicio público, desde la perspectiva investigadora de la Economía Política de la Comunicación. Actualmente forma parte del proyecto de investigación de I+D+i nacional ‘Nuevos valores, gobernanza, financiación y servicios audiovisuales públicos para la sociedad de Internet: contrastes europeos y españoles’ (RTI2018-096065-B-I00) y entre sus últimas publicaciones destacan artículos científicos en revistas de impacto nacionales e internacionales como *Journalism, Communication & Society* o *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, así como capítulos de libro en editoriales de reconocido prestigio como Tirant lo Blanch o Fragua.

**Ana I. Segovia** es Profesora Titular en el Departamento de Periodismo y Nuevos Medios de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), donde imparte las asignaturas de Estructura y Sistema Mundial de la Información (grado), Teoría de la Información (grado), y Sistemas de medios: política y economía (postgrado). Fundadora y presidenta (2016-2020) de la sección española de la asociación científica Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC-España). Entre sus últimos trabajos publicados se encuentran *Grupo Prisa: Media Power in Contemporary Spain* (Londres/Nueva York: Routledge, 2020), en colaboración con Luis A. Albornoz y Núria Almiron; varios capítulos de libros, como “Fundamentos, estudios de caso y ampliación del modelo de propaganda”, junto a Joan Pedro-Carañana, Andrew Ken- nis, y Florian Zollman, parte de *El Modelo de Propaganda y el control de los medios*, (editado por Joan Pedro-Carañana, y Francisco Sierra en *Comunicación Social Ediciones y Publicaciones*, 2019); o artículos de investigación como “Financialization, Economic Crisis, and Corporate Strategies in Top Media Companies: The Case of Grupo Prisa”, en coautoría con Núria Almiron, en *International Journal of Communication*, vol. 6, 2012

*Internet de Servicio Público: democracia  
e igualdad en la era digital*

**Luciana Musello** es comunicadora y docente especializada en teoría del internet y redes sociales. Es profesora del Colegio de Comunicación y Artes Contemporáneas de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ). Sus intereses de investigación incluyen la economía política de las redes sociales, el trabajo digital y la sociología de la tecnología. Tiene una maestría en Social Media, Culture and Society por la Universidad de Westminster en Londres, y una licenciatura en Comunicación Publicitaria por la USFQ. Su tesis de maestría sobre condiciones laborales de artistas latinoamericanos en Instagram fue publicada en el libro “Trabajadores de la cultura. Condiciones y perspectivas en Ecuador” de OEI y el Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura de la Universidad de las Artes. En 2021, participó en el proyecto “Public Service Media and Public Service Internet Manifesto” impulsado por la red de investigación de AHRC, InnoPSM: Innovation in Public Service Media Policies. Ha trabajado como consultora de comunicación y directora de arte en instituciones y proyectos artísticos, culturales y académicos.

*Sistemas de personalización ética e integridad atencional:  
¿nuevas prioridades de los medios de servicio público?*

**Urbano Reviglio** es actualmente investigador post doctoral en la Universidad de Milán (Italia) para el proyecto ALGOCOUNT que tiene como objetivo conceptualizar la “opinión pública algorítmica”, la infraestructura algorítmica que influye en la formación de la opinión pública, para eventualmente elaborar políticas innovadoras para mitigar los riesgos y desafíos en juego. Sus intereses de investigación incluyen el estudio de los sistemas de personalización, la gobernanza de datos, el consumo de noticias y el valor de la “serendipia digital”. Su formación es interdisciplinaria; desde la filosofía política hasta la sociología de Internet, desde la política de medios hasta la ética de los algoritmos, desde la protección de la privacidad hasta la regulación de la platafor-

ma. Es parte de varias asociaciones, incluida la Serendipity Society, la comunidad Tracking.Exposed y la AI Policy Exchange Network.

*Los GAFAM en las antípodas de los medios de servicio público:  
consecuencias peligrosas para la democracia*

**Juan Carlos Miguel de Bustos** es catedrático de la Universidad del País Vasco,(UPV/EHU). Es licenciado en Económicas y en Filosofía y doctor en CC. de la Información por la UPV-EHU. Es master en economía por la Universidad de Grenoble. Desde 1987 es profesor de la Universidad del País vasco, donde imparte docencia sobre los aspectos económicos de las industrias culturales. Ha ocupado la Cátedra Unesco delas Universidades de Grenoble y de Lyon. Ha sido Director de la revista de Comunicación ZER. Es evaluador de proyectos de investigación de diferentes organismos españoles y extranjeros. Sus publicaciones son relativas al análisis de cambios estructurales en los grupos de comunicación [J. C. Miguel (2016). Los grupos mundiales de comunicación y de entretenimiento, en el camino hacia la digitalización, Les Enjeux de l'information et de la communication],las televisiones públicas [J. Izquierdo; J. C. Miguel; (2021). Challenges and Opportunities for RegionalPublic Service Media: A Singular Case Study in Europe, IJOC, Vol 15], y sobre los GAFAM [J. C. Miguel y J. Izquierdo (2019). Quién controlará la Comunicación?. El impacto de los GAFAM sobre las industrias mediáticas en el entorno de la economía digital, La Latina]. En la actualidad está trabajando sobre la tecnología blockchain y las industrias culturales [J.C. Miguel y J. Izquierdo (2021). Public Service Media and Blockchain Technology: First Thoughts. En Túñez-López et al (Eds.) The Values of Public Service Media in the Internet Society. Palgrave McMillian]

**Jessica Izquierdo Castillo** es profesora Titular del Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universitat Jaume I (UJI) de Castellón y dirige el grupo de investigación Observatorio de Contenidos y Plataformas Mediáticas (OBCOP). Ha sido investigadora invitada en la Université Paris 8, La Université

Grenoble 3, la Università Degli Studi di Firenze, la University of Vienna y The City University of New York. Ha participado como investigadora en proyectos I+D, financiados en convocatorias competitivas. Entre sus publicaciones destaca el libro monográfico *El cine digital. La distribución y exhibición españolas ante el reto tecnológico* (Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales, 2010) y la co-edición de dos libros sobre la crisis de la televisión pública autonómica en España (2015 y 2017). También firma artículos en revistas como *International Journal of Communication*, *Journal of Media Business Studies*, *El Profesional de la Información* o *Journalism Practice*. Actualmente investiga los retos digitales de las televisiones públicas [J. Izquierdo; J. C. Miguel; (2021). *Challenges and Opportunities for Regional Public Service Media: A Singular Case Study in Europe*, *IJOC*, Vol 15], y el papel de los GAFAM en el ecosistema mediático [J. C. Miguel y J. Izquierdo (2019). *Quién controlará la Comunicación? .El impacto de los GAFAM sobre las industrias mediáticas en el entorno de la economía digital*, *La Latina*; J. C. Miguel y J. Izquierdo (2021). *Public Service Media and Blockchain Technology: First Thoughts*. En Túñez-López et al (Eds.) *The Values of Public Service Media in the Internet Society*. Palgrave McMillian] Entre sus líneas de investigación se encuentran el estudio de la estructura del ecosistema mediático, los medios de comunicación de servicio público, la evolución de las plataformas streaming, el papel de los grupos tecnológicos en el ecosistema comunicativo, el estudio de la estructura mediática desde la perspectiva de género y las tendencias en la programación de contenidos

### *Televisiones públicas y soberanía cultural*

**Omar Rincón** es Profesor Titular, Universidad de los Andes, Colombia. Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Académico, artista, ensayista y periodista colombiano en temas de periodismo, medios y entornos digitales,

cultura, entretenimiento y comunicación política. Proyecto artístico actual: Narcolombia.com. Proyecto periodístico actual: #el mejor periodismo está por venir.

*Comunicación persuasiva y transmisión de valores de servicio público. El caso de RTVE*

**Montse Bonet Bagant** es Licenciada y doctora en Ciencias de la Información por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), donde es profesora e investigadora en el Departament de Comunicació Audiovisual i Publicitat, en la Facultat de Ciències de la Comunicació. Máster Internacional en e-learning por la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Miembro de la Societat Catalana de Comunicació, ECREA (European Communication Research and Education Association), y ULEPICC España (Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura). Sus principales líneas de investigación son las industrias culturales (especialmente la industria radiofónica), la estructura del sistema audiovisual, el servicio público audiovisual y las TIC. Ha publicado en revistas como *Convergence - The International Journal of Research into New Media Technologies*, *International Journal of Communication*, *Javnost-The Public*, *European Journal of Communication*, *Journal of Radio & Audio Media*, *International Communication Gazette* y *Media International Australia incorporating Culture and Policy Journal*, entre otras.

**Lola Costa Gálvez** Doctora en Contenidos de Comunicación en la Era Digital por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), donde también obtuvo el Máster Oficial en Investigación de Contenidos en la Era Digital. Licenciada en Publicidad y Relaciones Públicas en la Escola Superior de Relacions Públiques (UAB) y Posgrado en Comunicación Gastronómica y Enológica (Universitat Abat Oliba CEU). Actualmente es profesora del Grado en Comunicación Internacional de la Universidad Pontificia Comillas. Sus principales líneas de investigación son las políticas programáticas y digitales de la radio musical de servicio público, los cambios tecnológicos del sector de

la música y las dinámicas de relación entre la industria musical y la radiofónica. Ha publicado en revistas como *The Radio Journal* o *Westminster Papers of Communication and Culture*, entre otras.

*Percepción social sobre la información en los medios públicos  
y el entorno digital en distintos sistemas mediáticos*

**María Lamuedra** Profesora titular de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla y miembro del Grupo de Investigación en Teoría y Tecnología de la Comunicación de la Universidad de Sevilla (GITTCUS). Imparte asignaturas de teoría de la Comunicación y del Periodismo. Investiga sobre formatos mediáticos influyentes, con especial atención a la percepción de quienes los producen y los reciben. En el primer tramo de su carrera académica se centró en formatos de entretenimiento, especialmente en historias de famosos. Durante la última década ha participado en varios proyectos comparativos sobre noticias de televisiones públicas como TVE, la BBC y la finlandesa YLE. Recientemente ha liderado junto a Manuel Ángel Vázquez Medel el proyecto “Dinámicas de Relación ante el Cambio Social: Contextos, Contenidos, Productores, Público y Prodsuuarios en las Noticias de Tve e Yle”. Ha publicado “Las historias de famosos en la sociedad mediática; por qué tantas, por qué ahora” (2007), “Aristócratas, Meritócratas y Famosillos” (2007), “Los informativos diarios en TVE y BBC: los discursos de productores y receptores” (en coautoría con Jéssica Retis y Agustín García Matilla, 2010) o “El futuro de la televisión pública: la necesaria alianza con la ciudadanía” (2012), además de numerosos de artículos en revistas académicas internacionales. Actualmente participa en un proyecto de investigación multidisciplinar sobre post verdad, liderado por Juan Antonio Nicolás (Universidad de Granada).

**Elisa Alonso Jiménez** Profesora Contratada Doctor en la Universidad Pablo de Olavide en el Departamento de Filología y Traducción y miembro del Grupo de Investigación en Teoría y Tecnología de la Comunicación de la Universidad de Sevilla (GI-

TTCUS). Su investigación combina el interés por la traducción y otras las mediaciones comunicativas, entre las que se encuentran las que pueblan el espacio digital, como Wikipedia, a la que dedicó su tesis doctoral, o más recientemente a las mediaciones periodísticas. Ha participado en el proyecto “Dinámicas de Relación ante el Cambio Social: Contextos, Contenidos, Productores, Público y Producers en las Noticias de Tve e Yle”, liderado por María Lamuedra y Manuel Ángel Vázquez Medel, en el que se responsabilizó de la investigación de los discursos de los receptores de YLE

*Faros antiguos para tempestades nuevas:*

*Los informadores de servicio público ante las transformaciones de la digitalización*

**José María de Madariaga Miranda** Profesor Titular del área de Periodismo Multimedia de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), en cuya Facultad de Ciencias de la Comunicación imparte diferentes materias relacionadas con el periodismo. En el campo de la investigación ha desarrollado trabajos individuales y colectivos centrados en la influencia de la digitalización en los procesos de comunicación social en general, y en el periodismo y la participación ciudadana en particular. Está especialmente interesado en los procesos de transformación en el ecosistema de medios e información y en la evolución de los medios públicos de televisión, principalmente. También tiene experiencia periodística e informativa en diversos campos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

*Medios públicos y cobertura internacional en el entorno digital: análisis y nuevas perspectivas profesionales*

**Pablo Gómez Iniesta** Graduado en Periodismo (Universidad de Castilla-La Mancha, 2015) y Máster en Ciencias Políticas (Universitat Autònoma de Barcelona, 2016) es doctorando en el programa de

Investigación en Humanidades, Artes y Educación en la UCLM, de la que forma parte como Personal Investigador Predoctoral en Formación. Ha participado en proyectos competitivos de investigación como ‘Comunicación pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos.’ También ha dado a conocer sus investigaciones y trabajos en congresos nacionales e internacionales, basados en intereses académicos que se centran en comunicación política, diplomacia pública y agenda urbana y gestión comunicativa y digital de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

**Juan Luis Manfredi** es el actual titular de la cátedra Príncipe de Asturias en Georgetown University. Profesor titular de la Universidad de Castilla-La Mancha escribe sobre relaciones internacionales y diplomacia, comunicación y tecnología, así como riesgo político y orden liberal.

*Public Service Media y Políticas de la Unión Europea:  
de la centralidad económica a la regulación de las plataformas*

**Mercedes Muñoz Saldaña** Doctora en Comunicación (2005) y Profesora Titular de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra. Directora del Departamento de Comunicación Pública (2011-2017) y Coordinadora del Programa de Doctorado en Comunicación (2017-actualidad). Entre sus líneas de investigación actuales: nuevas formas de regulación de la comunicación en el contexto digital; actualización de los public service media en el siglo XXI; regulación, autorregulación y correulación publicitaria en el entorno digital. Estancias de investigación en centros como el Center for Socio-Legal Studies de la Universidad de Oxford (2014) y colaboración con centros de investigación extranjeros como el Institute of European Media Law

**Carles Llorens Maluquer** Licenciado en Ciencias de la Información (1992) por la Universidad Autónoma de Barcelona, es también Doctor en Comunicación Audiovisual (2001) de la misma universidad con una tesis sobre la concentración de medios de comunicación

en Europa y el pluralismo. Desde enero del 2003 es profesor titular de Estructura del Sistema Audiovisual de la Universidad Autónoma de Barcelona. Desde 2013 es vicedecano de la Facultad de Ciencias de la Comunicación. Sus principales líneas de investigación son la concentración de medios de comunicación en Europa y España, la radio en Cataluña y las políticas de comunicación de la Unión Europea. Fue becario ‘Marie Curie’ (1996 -98) en el Centre de Recherches Informatique et Droit (CRIDS) de la Universidad de Namur (Bélgica). Fue “Academic Visitor” de la Universidad de Oxford en el Center for Socio-Legal Studies de marzo de 2006 a febrero de 2007, donde realizó una investigación sobre el impacto de la política europea de medios sobre las empresas de televisión y reguladores británicos.

*Servicio audiovisual público y regulación en Europa.  
Desafíos en el contexto de las plataformas transnacionales*

**Ana María López Cepeda** Licenciada en Periodismo y Doctora en Comunicación y Periodismo por la Universidad de Santiago de Compostela (USC) y Licenciada en Derecho por la UNED. Actualmente es profesora en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Su principal línea de investigación se centra en el estudio de los servicios audiovisuales públicos en Europa desde la perspectiva de su gobernanza. También ha analizado otras cuestiones relacionadas con las políticas de comunicación. Es Investigadora Principal del Grupo Sociología de la Comunicación (UCLM), lidera el proyecto regional “Indicadores de rentabilidad social en los medios de comunicación para el desarrollo regional”, financiado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Castilla-La Mancha y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y ha participado activamente como investigadora en varios proyectos de investigación relevantes y contratos con empresas públicas.

**Marina Hernández Prieto** Doctora en Comunicación Audiovisual y Profesora Contratada Doctora del Departamento de Sociología y Comunicación de Universidad de Salamanca. Ha participado

como investigadora en varios proyectos de investigación competitivos entre los que destacan: 'Diversidad audiovisual y plataformas en línea: el caso de Netflix', 'Diversidad de la industria audiovisual en la era digital', 'Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital' e 'Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital II'. Actualmente forma parte del equipo de investigación del proyecto 'Diversidad y servicios audiovisuales a la carta por suscripción'. Es miembro de la Junta Directiva de ULEPICC- España. Su principal línea de investigación se centra en el estudio de las políticas de comunicación desde la perspectiva de la economía política.



