

Repensar la televisión pública en el contexto digital

Miquel de Moragas y Emili Prado

Catedráticos de la Universitat Autònoma de Barcelona

0. Presentación

El texto que sigue pretende identificar y sintetizar los aspectos más importantes de una amplia investigación encargada por el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) a los autores de este texto, que dirigieron un amplio equipo de la Universitat Autònoma de Barcelona¹. Se trató de un estudio de políticas de comunicación comparadas, de alcance europeo, sobre la situación actual y las perspectivas de futuro de la televisión pública en la era digital.

De acuerdo con el objetivo general del estudio, estas conclusiones no pretenden formular propuestas legislativas detalladas o recomendaciones concretas, sino, sobre todo, identificar lógicas, dar información y facilitar el aparato teórico necesario para poder elaborar – con conocimiento de causa- estas propuestas y fórmulas concretas.

Las ideas aquí contenidas, por lo tanto, quieren ser útiles para los responsables políticos que han de hacer, y pactar, las leyes y las políticas correspondientes, pero también quieren ser útiles para el debate social y periodístico que se tendría que llevar a cabo sobre estas leyes y actos, tan necesarios e importantes para el futuro de nuestra sociedad.

¹ Gemma Larrègola, Bernat López, Matilde Delgado, Núria García, Carles Llorens, Laura Bergés, Belén Monclús

1. Justificación y valor de la televisión pública en la era digital

La era digital reclama una “nueva frontera”, un nuevo rol, para los servicios públicos de televisión, ahora integrados en el sistema, más global, de los servicios públicos de comunicación.

Televisión pública, pluralismo y equilibrio del sistema de comunicaciones

Las transformaciones de la era digital representan grandes oportunidades para el desarrollo de la comunicación, pero también representan nuevos riesgos de concentración y de desequilibrio con múltiples disfunciones probables. Muchos de estos desequilibrios tienen que resolverse en el marco de la regulación general de los sistemas de comunicación, públicos y privados, todos ellos “servicios públicos”. Pero, en este nuevo contexto, la iniciativa pública tiene un rol y una responsabilidad especial: hacer, y prever para el futuro, todo lo que sea necesario para el desarrollo democrático y del bienestar social, y que no quedaría cubierto por las iniciativas reguladas únicamente por el mercado.

A comienzos del año 2001 ya disponemos de suficiente experiencia para poder evaluar los resultados políticos y culturales de la ruptura de los monopolios televisivos y de la privatización de la televisión (y posteriormente de las telecomunicaciones) en Europa. En los años 80 se afirmaba la necesidad y conveniencia de la privatización como una garantía de pluralidad (contra los monopolios). Dos décadas más tarde, los argumentos vuelven a repetirse, pero ahora a favor de la conveniencia de legitimar unos servicios públicos de comunicación (contra los oligopolios) que garanticen esta pluralidad, en el marco de unos espacios públicos para la cohesión social y para la participación democrática.

Las televisiones públicas, en un sistema competitivo y abierto, han de ser la garantía de un sistema de comunicación para todos, han de evitar la existencia de un sistema de voces limitado, han de ser el contrapeso del gran proceso de concentración que

determina la nueva convergencia entre los sectores financieros, las telecomunicaciones y los *mass media*.

Televisión pública, mercados y bienes sociales

Nuestro análisis pone de manifiesto la existencia de funciones y misiones de la televisión que no son rentables desde el punto de vista de la lógica del mercado, pero que lo son, y mucho, desde el punto de vista de la democracia, de los intereses sociales y de las funciones dinamizadoras de la industria cultural.

Es cierto que algunos servicios sociales, como por ejemplo la salud y la educación, se han convertido en actividades rentables, o incluso, muy rentables, para la iniciativa comercial, pero en estos casos no es menos cierto que la iniciativa pública se convierte en la única garantía de una sociedad de la información – o de la salud- para todos en todas las especialidades.

El análisis del actual sistema audiovisual pone en evidencia tres argumentos centrales a favor de los sistemas públicos de televisión:

- A. El libre mercado no garantiza, suficientemente, las funciones políticas, sociales y culturales que corresponden a la televisión en las democracias modernas.
- B. No existe garantía de una estricta correspondencia entre los espacios delimitados por el mercado audiovisual y las “comunidades” (lingüísticas, culturales, nacionales, etc.)
- C. No queda garantizada la igualdad efectiva de oportunidades en el acceso a los servicios y bienes culturales derivados de las innovaciones tecnológicas.

La defensa de la televisión pública condicionada por el cumplimiento de su misión

La defensa de la televisión pública en la era digital tiene que basarse en el cumplimiento de su misión (política, social, económica y cultural). Pero esta misión no puede ser interpretada aisladamente sino en un conjunto formado por cuatro

pilares: la misión, la financiación, el control de una autoridad independiente y la supervisión parlamentaria. La financiación, que será extraordinaria, no puede justificarse sin la previa aceptación de la misión y ésta tiene que ser autorizada y verificada por una autoridad independiente, y todo esto bajo la supervisión del Parlamento, fuente de la autoridad y última referencia democrática de las políticas de comunicación.

En conclusión, puede decirse que en la era digital se necesita televisión pública, pero sólo si, previamente, se le ha asignado una misión específica de comunicación.

2. Obsolescencia del modelo de televisión pública

Los cambios registrados en la realidad audiovisual de las últimas décadas en Europa no ha sido seguida por una reforma normativa integral de la misma magnitud que los cambios, por lo que la obsolescencia del modelo televisivo actúa como una lacra.

La principal conclusión es que hace falta un gran pacto (de estado) para conseguir una legislación global que integre los sectores públicos y privados, los *mass media* y las telecomunicaciones, en una política global de desarrollo económico y social de las comunicaciones.

La indefinición del modelo perjudica a la televisión pública

Debemos preguntarnos, por consiguiente, a quién beneficia y a quién perjudica más esta situación de indefinición. Nuestra respuesta es que perjudica más al sector público.

Hay que tener en cuenta que nos encontramos en una situación de fuerte pugna por la hegemonía de la comunicación y que esta lucha favorece a los grupos que tienen dos principales capacidades estratégicas: la de concentración y de penetración en unos mercados cada día más internacionales; y planificación, a medio y largo plazo, de las actividades en un contexto de cambios acelerados.

La lentitud en la toma de decisiones (estratégicas), la indefinición de los ámbitos

(sectoriales y territoriales) de actuación, y las dificultades para realizar una planificación económica a largo plazo son graves rémoras que perjudican a los servicios públicos de televisión en su proceso de adaptación a las nuevas condiciones del mercado mundial de las comunicaciones. El retraso en la definición del modelo perjudica más a la televisión pública.

Las claves del modelo audiovisual a reformar

El primer reto del nuevo modelo consiste en considerar la televisión como parte del nuevo marco más global de la comunicación en la era digital. Este proceso implica considerar, al menos, los siguientes temas generales y prioritarios:

- A. Política de producción de contenidos
- B. Política de distribución (terrestre, satélite, cable y nuevas redes) de las señales
- C. Política de desarrollo de las nuevas ofertas y servicios de comunicación
- D. Autoridad del hipersector, ampliando las competencias de las autoridades independientes actuales para afrontar la globalidad de los nuevos procesos.
- E. Política de servicio universal para las telecomunicaciones, lo que significa presencia obligatoria y gratuita de los servicios públicos de comunicación en los paquetes básicos de las ofertas multicanal.

Este proceso también implicará una revisión específica del modelo de televisión pública, considerando, al menos, los siguientes temas prioritarios:

- A. Obligación de establecer una misión y un contrato programa específicos
- B. Política de financiación estable
- C. Nuevos ámbitos de actuación, con diversificación de canales y de servicios de comunicación
- D. Nueva política de producción, que contemple tanto la externalización como la venta de producción propia a terceros.
- E. Nueva forma de autoridad, gestión y control
- F. Nueva forma de cooperación entre los diversos ámbitos de las televisiones y los servicios públicos de información (ámbitos local, estatal y europeo).

Un modelo flexible, porque estamos en una etapa de transformaciones

Dadas las condiciones de transformación tecnológica y económica que vivimos, este nuevo modelo no se puede imaginar como si fuera “para siempre”, sino que tiene que ser flexible y adaptable a las nuevas condiciones. Por ello, precisamente, es tan importante definir, igualmente, un nuevo modelo de autoridad del audiovisual, con competencias para aplicar las normas, pero también, para interpretar las transformaciones y orientar el debate y la adaptación legislativa de este modelo, de forma ágil como lo reclama la celeridad de las transformaciones.

3. La financiación

Decantarse por una opción de televisión pública competitiva que ha de ampliar su actividad hacia nuevos frentes y soportes, significa afirmar la necesidad de sanearla y dotarla de un sistema de financiación estable y proporcional a las misiones que se le asignan.

Por esto, es necesario un pacto de Estado que, partiendo del reconocimiento de la necesidad de la televisión pública en la era digital, documentada ampliamente en nuestra investigación, respete el carácter mixto del sistema audiovisual y, a su vez, garantice la financiación de las televisiones públicas.

Este pacto tendría que incluir, como paso previo, la absorción de la deuda de todas las televisiones públicas por parte del Estado. Sólo con el saneamiento de sus cuentas las televisiones públicas podrán hacer frente a la nueva etapa llena de desafíos.

Una financiación de origen compuesto

El sistema de financiación más adecuado para la nueva situación es el sistema compuesto, formado por una base amplia de financiación procedente de los presupuestos públicos, la publicidad y los ingresos procedentes de las actividades comerciales e industriales.

Para obtener la parte de financiación procedente de los presupuestos públicos, en esta nueva etapa histórica, es del todo inviable recurrir al canon. El canon, a parte

de muchas dificultades administrativas y de competencias, es una modalidad obsoleta y difícilmente adaptable al nuevo escenario tecnológico. La fusión de las funciones de los ordenadores y la televisión comportará dificultades insalvables para identificar los equipos sobre los que se tiene que aplicar el canon.

Por ello es mucho más adecuado prever una partida de los presupuestos de la administración correspondiente. No hay que descartar, sin embargo, la recaudación de impuestos finalistas sobre el consumo de comunicación de pago como fórmula para constituir la aportación pública al presupuesto de estas televisiones.

El volumen de la aportación de la administración se tendría que fijar a partir del establecimiento de un contrato programa y la posterior valoración económica de su ejecución. La contabilidad analítica permitirá comprobar que el destino de estos recursos va a cubrir las misiones contempladas en el contrato programa y separarlos de los destinados a las actividades de índole comercial que tendrán que autofinanciarse.

La publicidad tendría que tener un papel más limitado en el sistema de financiación de la televisión pública que el que ha tenido hasta ahora. Y, por lo tanto, tendrían que establecerse nuevos límites a la saturación, así como nuevas normas más restrictivas para la inserción de publicidad en los programas, respetando así las obras audiovisuales.

El presupuesto se complementará con los recursos obtenidos por el conjunto de actividades comerciales e industriales, incluida la venta de programas, el merchandising o los canales de pago que se puedan ofrecer.

4. Los contenidos y la programación. El reto de la calidad

La programación televisiva es cada vez más parecida, independientemente de la titularidad (pública o privada) de la estación que la emite, del tipo de soporte que la

difunde, del país y, incluso, del continente. Como hemos podido demostrar en nuestra investigación, la homogeneidad es el rasgo más notable del comportamiento programático de la televisión en condiciones de competencia.

Esta homogeneidad se refleja en la reducción del número de géneros programados, pero también en una tendencia generalizada a la espectacularización que diluye las fronteras entre los géneros. Todo acaba siendo un espectáculo en el que las emociones están por encima de las acciones, que tiñe a las televisiones de amarillo y rosa.

En este contexto, la oferta de la televisión pública tiende, a menudo, a parecerse demasiado a la de la televisión privada. Sin embargo, aún hemos podido constatar diferencias, tanto en el orden cuantitativo, como en el cualitativo. La televisión pública todavía conserva una diversidad más elevada en su oferta y da mayor énfasis a la información. Pero es evidente que la tendencia homogeneizadora es consustancial a la lógica del mercado y de la competencia y la televisión pública recibe también sus influjos.

Por una televisión pública competitiva y de calidad

Hay dos posibles grandes conceptos de televisión pública. Uno que le otorga un rol subsidiario en el sistema audiovisual, una televisión que ofrece aquellos programas que la televisión privada no ofrece porque interesan a poca gente o porque son demasiado caros. Y otro que le otorga un rol protagonista, con una programación para el público en general y que le garantiza una cuota de penetración amplia, permitiéndole cumplir con un gran abanico de objetivos como servicio público.

Aquí nos alineamos con este segundo concepto de televisión pública competitiva, pero también capaz de compaginar la calidad de la programación con la cantidad de audiencia. En este sentido, es necesaria una televisión pública generalista. Generalista no sólo porque intenta ofrecer programas destinados a un público heterogéneo, sino también porque cultiva todos los géneros y satisface también los intereses de las minorías.

La calidad exigible

El rasgo característico de la televisión pública tiene que ser la calidad. Por calidad entendemos un tratamiento informativo orientado por criterios profesionales que den apoyo al pluralismo político, social y cultural, estableciendo los mecanismos y la garantía de independencia.

Pero por calidad entendemos igualmente la preservación de parcelas informativas fuera de la influencia de la espectacularización, suministrando información contextual, significativa e indispensable para formarse un criterio sobre las temáticas que afectan a la evolución de la sociedad.

También es calidad la elaboración de programas de análisis sobre temas complejos que se clarifican para hacerlos más asequibles al conjunto de la población no especialista, o la experimentación de fórmulas modernas e innovadoras de tratamiento informativo que consigan el máximo interés y el máximo número de oyentes sin desvirtuar los contenidos.

Consideramos igualmente calidad, la oferta de determinadas emisiones de interés sectorial como los programas sobre actividad parlamentaria, las campañas electorales, el debate, la educación, la cultura, el arte, el folklore o los programas sobre minorías.

Y calidad también es crear las condiciones necesarias para favorecer la creatividad. Programar propuestas innovadoras en períodos de máxima audiencia, dar la oportunidad de que emerjan nuevos formatos y mantenerlos en antena el tiempo suficiente para permitir la adaptación de la audiencia a la novedad.

Para cumplir estas funciones, la televisión pública dispone, generalmente, de dos cadenas. La primera de vocación más competitiva, puede incluir las opciones más generalistas de programación, respondiendo, eso sí, a las exigencias generales que estamos planteando para la televisión pública. La segunda puede actuar complementariamente de forma sinérgica con la primera, asumiendo, sin embargo, una dosis más alta de riesgo en la creatividad y en la programación.

Televisión pública y nuevos canales temáticos

Pero en el nuevo contexto tecnológico la televisión pública puede superar estos límites y encontrar nuevas oportunidades para cumplir con sus objetivos programáticos.

El escenario multicanal favorecido por la digitalización multiplica la oferta de productos audiovisuales. Pero la multiplicación de canales y la diversidad no se corresponden automáticamente. Y aunque fuera así, no lo sería para todos si se considera que la mayor parte de la nueva oferta de canales es de peaje. Hay, en consecuencia, buenas razones para justificar la necesidad de que la televisión pública se involucre en la generación de programas para la oferta multicanal.

En primer lugar, hay que garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes culturales de todos los ciudadanos, no sólo de los que los pueden pagar. Se trata de responder al principio de acceso universal.

En segundo lugar, hay que identificar los segmentos de interés que no queden cubiertos con la oferta general y que permitirían garantizar la diversidad. Toda esta oferta de canales públicos (generalistas o temáticos) se tiene que difundir en abierto y tiene que formar parte de los paquetes básicos de cualquier dispositivo de oferta multicanal.

Entre los canales temáticos que podrían ser prioritarios para las televisiones públicas, proponemos considerar:

- Canal Patrimonio audiovisual (podría utilizar el amplio estoc de los entes públicos)
- Canal Deportes (podría aprovechar los excedentes de programación derivados de los derechos de las grandes emisiones compradas por las televisiones públicas, y podría incluir el deporte local y las prácticas deportivas minoritarias).
- Canal Parlamento (para las retransmisiones en directo desde el Parlamento y programas sobre la actividad parlamentaria)
- Canal Educativo (programas de formación no reglada)
- Información (noticias)
- Canal Cultural (patrimonio, creación artística y musical)
- Canal Intercultural (propuestas de interculturalidad, liderar un canal intercultural de difusión europea, y/o mediterránea, en colaboración con otras televisiones públicas)
- Canal Divulgación tecnológica (introducción y popularización del universo de las tecnologías de la información)
- Canal Entorno (medio ambiente, salud, calidad de vida)

Canales de peaje

Dada la complejidad industrial del negocio del sector audiovisual, no parece adecuado privar a la empresa pública de aprovecharse de la sinergia que se produce en su actividad. Por esta razón, no se tendría que impedir a las televisiones públicas la posibilidad de gestionar canales de peaje, ni tampoco del pago por visión, siempre que quede establecido y regulado en su contrato programa. Estas actividades podrían ser gestionadas directamente o también indirectamente, por *joint ventures* con otras empresas del sector, como ya hace la BBC.

La televisión pública tiene que aplicar, en todos los frentes de actividad, los principios de calidad que hemos señalado, para lo cual se tiene que promocionar la

experimentación mediante la creación de departamentos de I+D que generen formatos y elaboren proyectos de innovación programática, directamente o en colaboración con los productores independientes y la Universidad.

5. La Política de producción de las televisiones públicas

La multiplicación de canales, que parece no conocer límites en la era digital, supone la ruptura y la fragmentación de las grandes audiencias, lo que afectará, cada vez más, a la capacidad de la televisión pública de actuar como eje vertebrador, como instrumento de producción del consenso y de reproducción cultural, en definitiva, disminuirá de forma sensible su capacidad de representar la identidad.

Ya hemos dicho que la ruptura de las fronteras en el estadio actual de la transformación tecnológica es un hecho consumado. No es imposible establecer emisiones dirigidas a un territorio determinado, pero es imposible cerrar este territorio a la entrada de otras emisiones.

Si aceptamos que del consumo comunicativo se derivan consecuencias para la identidad cultural, aceptaremos también la importancia del consumo de productos nacionales para la salud identitaria. Pero los mecanismos para conseguirlo no pueden ser de carácter coercitivo. Así pues, la política de cuotas de difusión de producción nacional, por ejemplo, para las televisiones públicas o para las privadas localizadas en un territorio no son efectivas porque el usuario puede acceder sin límites a otras ofertas extramuros.

Promover la formación del tejido industrial

En la era digital el énfasis se desplaza hacia la producción. Los ciudadanos que pueden acceder a un amplio repertorio de productos audiovisuales sólo escogerán el contacto con los de producción doméstica si son gratificantes. Únicamente la existencia de programas de calidad y competitivos, portadores de valores culturales y marcas de identidad, permitirá a la televisión pública cumplir con sus finalidades

como instrumento de dinamización cultural y social. Este rol lo puede desarrollar directamente, para proveer su oferta multiplicada o indirectamente promoviendo el tejido industrial.

En el nuevo contexto digital, la responsabilidad de defensa de las identidades nacionales y culturales no se puede limitar a unos emisores. Es necesario el concurso del conjunto de la industria. Únicamente la existencia de una industria audiovisual sólida podrá garantizar el suministro de un amplio y variado repertorio de productos competitivos para satisfacer la demanda. Por ello, ser el motor de la industria audiovisual constituye la nueva función fundamental para la televisión pública.

En este sentido, la externalización de una parte de la producción de las televisiones públicas ha contribuido a consolidar un entramado industrial audiovisual en la Unión Europea y en las naciones y estados que la componen. Pero las carencias de la externalización, tal como se ha llevado a cabo hasta ahora, son evidentes porque, a menudo, el entramado productivo ha mantenido una relación subsidiaria con la televisión pública. Ha actuado más pensando en la obtención de beneficios a corto plazo, como contraprestación a sus servicios profesionales, que en una estrategia de consolidación empresarial que les permitiera actuar como una pieza independiente en la industria audiovisual.

Nuevas funciones estratégicas en el campo de la producción

La consolidación de una industria audiovisual competitiva es una tarea no exenta de dificultades. Para conseguir este objetivo, de forma más efectiva que en el pasado, sería necesario establecer nuevas estrategias que ayudasen a romper el círculo vicioso que se ha creado: las productoras independientes prácticamente se limitan a realizar programas de encargo, sin arriesgarse financieramente, en consecuencia, no obtienen los derechos de explotación de sus producciones. De esta manera, resulta imposible capitalizarse y, por lo tanto, no pueden arriesgarse de forma autónoma en nuevos proyectos y pasan a depender de los encargos de las empresas televisivas.

La televisión pública entre sus funciones de servicio tendría que promover que

emerjan iniciativas, seleccionando las de más calidad y rigor empresarial, hacer una cierta transferencia de su “saber hacer” en producción y compartir los derechos de las escalas de comercialización ajenas a la emisión propia (salas, videoclubes, ppv, canales de pago y ventas al mercado exterior). Todo esto a cambio de un derecho preferente de adquisición, a precio de mercado, de la primera producción autónoma de aquella productora independiente.

Esta sería la contribución a la consolidación de una industria audiovisual competitiva con capacidad de suministrar la producción que piden los canales disponibles en la era digital y que se plantea conquistar mercados exteriores con posibilidades de éxito. En definitiva, la televisión pública asumiría una cierta función de capital riesgo para promover la eclosión del talento creativo que está en la base de la industria de contenidos audiovisuales y de las empresas que los producen.

A pesar de la importancia que tiene que tener la televisión pública en la era digital como motor de la industria audiovisual, esta función es tan compleja y el camino a recorrer es tan largo que no se puede descargar sobre ella toda la responsabilidad. La consolidación del entramado industrial audiovisual depende también del compromiso de las instituciones y muy particularmente de las políticas europeas de apoyo a las industrias culturales en general y al audiovisual en particular.

6. Necesidad de redefinir la misión

De los grandes principios al contrato programa

Las televisiones públicas en España, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países europeos, no han recibido de forma lo suficientemente explícita el encargo de su misión como “servicio público”. Los grandes principios enunciados en la legislación, todos ellos grandilocuentes y loables, no han tenido la necesaria concreción. Por esta razón, la definición de una *misión específica* y la consiguiente elaboración de un *contrato programa* se han convertido en una de las piezas claves de la reforma del sistema audiovisual que actualmente se reclama.

Para avanzar en esta dirección podemos seguir la pauta establecida por diversas declaraciones de la Unión Europea, especialmente de su Parlamento, en la línea de lo que estableció hace unos años (1993) la Unión Europea de Radiodifusión (UER) al enumerar la especificidad del servicio público audiovisual: “una programación para todos, un servicio de base generalista con ampliaciones temáticas, un foro para el debate democrático, libre acceso del público a los principales acontecimientos, una referencia en materia de calidad, una abundante producción original y un espíritu innovador, una vitrina cultural, una contribución al refuerzo de la identidad europea, así como a sus valores sociales y culturales, un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico”.

Televisión de minorías – televisión de mayorías: un falso dilema en la era digital

El debate sobre la legitimidad de la televisión pública se ha centrado, hasta ahora, demasiado a menudo, en un dilema que parece superado: ¿televisión para mayorías o televisión para minorías?, ¿a la europea, o a la americana?

Ahora, sin embargo, el debate no puede quedar reducido a una alternativa tan simple como “modelo de mayorías y competitivo” – “modelo de minorías, subsidiario y marginal”, sino que ha de referirse a su síntesis o complementariedad. En realidad, el debate tiene que referirse a una misión más compleja que incluye, simultáneamente, el tema del éxito de audiencia y el cumplimiento de las funciones encomendadas.

El énfasis dado al éxito de audiencia ha hecho perder credibilidad y ha paralizado la reforma de las televisiones públicas, pero renunciar a ser competitivo acabaría significando renunciar al conjunto de sus funciones. Tan injustificado sería pretender reducir a la televisión pública a hacer “lo que no quieren hacer las privadas”, como limitarla a hacer “sólo lo que ya hacen las privadas”.

Múltiples funciones de la televisión pública

Definir la misión quiere decir definir cuáles son las funciones que corresponden a la televisión pública, como televisión y como servicio público. Y esto actualmente

pasa por reflexionar sobre las funciones históricas más “convencionales”, las nuevas funciones de un sistema audiovisual en transformación y ahora, más recientemente, sobre las nuevas funciones de la era digital y de internet.

De forma indicativa, proponemos una primera pauta temática para identificar las funciones que corresponden a esta misión y que podemos resumir de la siguiente manera:

- Función de garantías democráticas (especialmente defensa del pluralismo)
- Función política de estímulo a la participación ciudadana
- Función cultural
- Función de garantía de la identidad
- Función de calidad de la programación y de los contenidos
- Función educativa
- Función social y de bienestar social
- Función de equilibrio territorial
- Función económica y de desarrollo
- Función de motor de la industria audiovisual
- Función de innovación y experimentación creativas
- Función humanista y moralizadora
- Función divulgadora y socializadora del conocimiento

Las nuevas funciones de la televisión pública en la era digital

A las funciones anteriores, más convencionales, se les tendrá que añadir, a partir de este momento, otras funciones derivadas de las nuevas circunstancias abiertas por la transformación tecnológica y la globalización propia de la sociedad de la información.

Entre éstas, hay que destacar:

- Función estratégica de desarrollo de las comunicaciones
- Función de garantía del acceso universal, para todos
- Función de producción de la información socialmente necesaria
- Función de guía y mediación ante la multiplicidad de la oferta de información
- Función de equilibrio y de freno a los nuevos oligopolios comunicación-telecomunicaciones

- Función de motor de los procesos de convergencia entre el sector de la comunicación y otros sectores sociales (cultura, educación, salud, bienestar social, etc.)

La producción de contenidos para todos

De todo este conjunto de nuevas funciones queremos destacar, por su trascendencia, un cambio fundamental: la nueva importancia de la producción de contenidos en el sistema de comunicación. La prioridad del sistema de comunicación actual, caracterizado por la multitud de ofertas y canales de comunicación, ya no se encuentra en la *difusión* (derecho, licencias, permisos para emitir, etc.) sino en la *producción* de contenidos y en el almacenaje de esta información, preparada para un acceso directo de los usuarios.

Una sociedad de la información para todos sólo se podrá constituir a partir de una nueva política de producción de contenidos, también para todos, lo que significa una política de producción de contenidos “para todas las necesidades sociales”. Es en este sentido que los sistemas públicos de información han de representar una alternativa a la lógica comercial de “pago por visión” y a la sociedad de la “comunicación de peaje”. Tras esta nueva lógica mercantil se esconde un aspecto clave: la producción de información por encargo. Si en la sociedad de la información, la lógica mercantil fuera la única que se impusiera, sólo podríamos disponer de aquellas informaciones previamente financiadas o cuyos costes fueran comercialmente rentables, lo que no siempre coincide con las necesidades sociales.

Es por esta razón que la nueva y principal función de los servicios públicos de información tendrá que ser la producción de contenidos de acceso para todos y para todas las necesidades sociales básicas.

Liderazgo de la televisión pública en la sociedad de la información

La responsabilidad de esta producción de contenidos para todos será, a partir de este momento, una responsabilidad de todas las instituciones públicas y privadas que, gracias a las nuevas tecnologías, tienen la posibilidad de crear sus propios

sistemas de información. Todas las instituciones, y especialmente aquellas de carácter público, sean o no *mass media*, tienen ahora la posibilidad –y la responsabilidad- de explotar los recursos de la digitalización para producir, almacenar y distribuir la información.

No obstante, el liderazgo de este proceso tiene que corresponder aún a los grandes *media* o instituciones de comunicación, que son las que están más especialmente preparadas para esta función de producción y distribución de información. Como ha empezado a hacer la BBC, corresponde a las televisiones públicas un rol destacado y de liderazgo en estos procesos.

7. Necesidad de coordinación y cooperación entre los diversos niveles de los sistemas de televisión pública

Una de las principales características del sistema de comunicación moderno es el proceso de concentración y la formación de grandes oligopolios de influencia mundial. Ante esta situación contrasta la falta de coordinación y de colaboración entre los diversos sistemas públicos de comunicación en Europa. Esta es, posiblemente, una de las principales asignaturas pendientes, y no parece en absoluto la más difícil de aprobar, de la tímida e insuficiente política de comunicación de la Unión Europea.

Coordinación de las televisiones públicas y política de comunicación de la Unión Europea

La creación de una gran televisión pública europea se ha demostrado inviable. Por otro lado, experiencias como las de Euronews, que a pesar de ser positiva han tenido una influencia limitada que no permite hablar propiamente de la creación de un espacio audiovisual europeo. Estas experiencias demuestran que el futuro de este espacio audiovisual pasa, sobre todo, por la coordinación, que tienda a la federación, de sus cadenas públicas de televisión, a todos los niveles, europeo, estatal, nacional, regional y local.

Por esta razón sería, tal vez, necesario pensar en refundar la Unión Europea de Radiodifusión (UER)², o crear un nuevo organismo similar a escala de la Unión Europea, con la finalidad de poder asumir la coordinación de los diversos servicios públicos de radio y televisión.

Las tareas que asumiría este nuevo organismo o federación tendrían su aspecto más emblemático en la adquisición de derechos de transmisión y de programas. Ejemplos de esta estrategia serían, incuestionablemente, la compra de derechos de los grandes acontecimientos deportivos, como es el caso de los Juegos Olímpicos o de la Champions League de fútbol, pero también en la adquisición de películas en el mercado mundial y europeo. Por otro lado, este organismo o federación de las televisiones públicas europeas tendría que aprovechar toda la experiencia acumulada por el programa MEDIA, en lo que se refiere a las formas de producción, difusión, distribución, aprendizaje e investigación.

Coordinación dentro de los estados miembros

Este proceso de colaboración tendría que tener su correspondencia en las políticas de comunicación de los respectivos estados miembros, promoviendo la cooperación entre las televisiones públicas de ámbito estatal, nacional, autonómico, regional y local.

De alguna manera, éste es el caso emblemático y positivo de la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA) que ha permitido a las televisiones autonómicas del estado español enfrentarse a la competitividad del sector privado, pero también a la competitividad que le plantea la televisión pública estatal.

Esta propuesta de coordinación no significa que se tenga que eliminar toda forma de

² Actualmente forman parte de la UER las televisiones públicas europeas, no sólo de la UE, algunas televisiones de los países mediterráneos y también algunas cadenas privadas (o privatizadas) fundadoras del organismo, como es el caso de la Cadena SER española y de la televisión privada francesa TF1, y en cambio no forman parte de ésta, por ejemplo, las cadenas públicas autonómicas.

competitividad entre las diversas televisiones públicas que actúan en una misma comunidad, pero sí que significa que los límites de esta competitividad tendrían que quedar establecidos, en las respectivas misiones y contratos programa. Se tendría que evitar, en todo caso, que esta política de coordinación acabara perjudicando a las televisiones más débiles del sector público, es decir, las televisiones de proximidad.

Las televisiones públicas tendrán que entender que en las nuevas condiciones de concentración y de competitividad del sistema audiovisual en la era digital es necesario superar una primera fase que podríamos calificar de “competitividad primaria” para pasar a una nueva fase de complementariedad sinérgica, bajo la tutela de la nueva Autoridad Audiovisual que ahora se reclama.

8. Reformar y redefinir la autoridad de lo audiovisual y la dirección de la televisión pública.

No cabe duda que una de las piezas claves del nuevo modelo de televisión, adaptado a las exigencias de la democracia en la nueva sociedad de la información, es la definición y constitución de una autoridad audiovisual independiente.

Esta es, también, una cuestión clave si se pretende recuperar la credibilidad del servicio público de televisión. Anteriormente decíamos que la defensa de la televisión pública, además de hacer referencia a la misión y a la financiación, tiene que basarse en la existencia de una autoridad independiente, y todo ello bajo la supervisión del Parlamento. Sin esta autoridad y supervisión, la televisión pública no obtendrá la credibilidad necesaria para reclamar la financiación que requiere para hacerse un lugar en el actual sistema mixto y competitivo de comunicación.

Para definir esta autoridad hay, evidentemente, diversas fórmulas y procedimientos

que aquí no detallaremos, no obstante, podemos concluir con algunos puntos básicos sobre sus competencias y composición.

Las competencias de la autoridad de lo audiovisual

Las competencias de la autoridad de lo audiovisual, por lo menos potencialmente, se pueden plantear en cuatro niveles principales:

- A. Autoridad general sobre el sistema audiovisual, incluidas las televisiones públicas y las privadas, con diversas fórmulas y competencias posibles.
- B. Autoridad específica sobre el sistema público de televisión: los actuales Consejos de Administración.
- C. Autoridad sobre los aspectos culturales y comunicativos (distribución de contenidos) de las telecomunicaciones
- D. Autoridad “guía” sobre el futuro de los sistemas públicos de información en la sociedad de la información

De esta identificación de competencias no tenemos que concluir la conveniencia de una organismo único o de “una única autoridad del audiovisual”, sino la conveniencia de constituir la “principal” o “más alta autoridad del audiovisual”, pensada no sólo para resolver los problemas del presente o del pasado, sino también preparada para resolver los problemas que ya se intuyen en futuro. Esta “más alta autoridad de lo audiovisual” tendría que estar en condiciones de intervenir, de forma gradual y por etapas, en todo y cada uno de los cuatro puntos mencionados, siempre bajo la supervisión de una comisión parlamentaria “ad hoc”, que no se tendría que limitar al “control” de la radio y la televisión públicas, sino que se tendría que convertir en una nueva comisión parlamentaria de las políticas de comunicación en la era digital.

No se propone una única autoridad, para todos los sectores y ámbitos audiovisuales, aunque eso sí, una jerarquía de autoridades que las refuerce, evitando una dispersión que les restaría eficacia y credibilidad.

Las competencias de “la más alta autoridad del audiovisual”: el Consejo del Audiovisual

La etapa de transformaciones que vivimos aconseja proceder por etapas, dejando,

sin embargo, bien abiertas las posibilidades de adaptación a las novedades que se sucederán aceleradamente. Es en este contexto, y con estas condiciones, que podemos identificar las siguientes competencias, de aplicación más inmediata, por la “más alta autoridad del audiovisual” que se puede denominar “Consejo del Audiovisual”.

- Supervisión de los contenidos y estructura de la programación de todo el sector audiovisual (público y privado), ejerciendo lo que se ha llamado “función policía” de control del cumplimiento de las normativas vigentes, incluidas las de ámbito europeo.
- Garantía del pluralismo, aplicado a toda la programación y estructura del sistema televisivo.
- Aplicación de sanciones por los incumplimientos
- Concesión de licencias, hacer su seguimiento y aprobar sus renovaciones
- Arbitraje sobre la coordinación de los diversos sectores de la televisión pública
- Información sobre las propuestas de regulación del sector, de iniciativa parlamentaria o presentadas por el gobierno.
- Función de previsión y prospección, proponiendo cambios legislativos
- Función de guía ética y social sobre los contenidos y la programación de las televisiones públicas y privadas.

La autoridad audiovisual y la dirección de la televisión pública

El ámbito de las competencias de la autoridad audiovisual plantea finalmente una cuestión clave, de solución bastante complicada: ¿cuál tiene que ser la relación del Consejo del Audiovisual con la gestión, dirección y misión de la televisión pública?

Analizados los pro y los contra consideramos conveniente apuntar dos grandes líneas conclusivas: el Consejo del Audiovisual, como “la más alta autoridad de lo audiovisual” tendría que tener amplias competencias sobre la televisión pública, pero sin negar la existencia de un organismo con autoridad específica e independiente sobre la televisión pública, que, como en el caso del Consejo del Audiovisual, sería nombrada por el Parlamento.

Para interpretar esta propuesta, será necesario definir los respectivos ámbitos de competencias. Podemos empezar por preguntarnos hasta dónde pueden llegar las competencias del Consejo del Audiovisual sobre la televisión pública, más allá de lo que es común con la televisión privada. Una propuesta de máximos podría incluir – como sucede en el caso de Francia – la competencia del Consejo del Audiovisual para nombrar al Director General del organismo correspondiente de la televisión pública. Diversas opiniones recogidas en nuestra investigación indican que esta posibilidad presentaría la contrapartida de concentrar excesivamente el poder en una misma y única autoridad y podría cuestionar la función reguladora de un Consejo de lo Audiovisual que tiene que tener competencias sobre la televisión pública y la televisión privada.

Un segundo nivel de competencias –el que consideramos más adecuado- es el que podría tener el Consejo del Audiovisual sobre el binomio misión-contrato programa de la televisión pública. Es cierto que el contrato programa depende directamente de una decisión que sólo puede ser parlamentaria: aprobar los presupuestos. En cambio, el Consejo no tendría que quedarse al margen de la definición de la misión y supervisión del cumplimiento del contrato programa, de acuerdo con aquella misión.

En todo caso, la delimitación de las competencias del Consejo del Audiovisual sobre la televisión pública se tendrá que considerar una pieza clave de la arquitectura del sistema audiovisual, dotándolo de una autoridad independiente y capaz de regular el proceso de adaptación del sistema audiovisual a la nueva era digital.

Composición, perfil y nombramiento de los miembros del Consejo del Audiovisual.

Tan importante como las funciones del Consejo es la composición, características y formas de nombramiento de sus miembros, si es que se quiere ganar la credibilidad democrática por su independencia y capacidad técnica.

En un sistema democrático, el origen de la legitimidad del nombramiento de los miembros de un organismo de esta naturaleza, tiene que corresponder al

Parlamento. Ahora bien, las formas concretas de este nombramiento han de afrontar un reto primordial: hacer compatible el hecho de que sus miembros sean “nombrados” con el hecho de que sean “independientes”. La experiencia demuestra que la condición de ser “experto” en la materia es necesaria pero no suficiente; sobre todo cuando predomina la fórmula y el criterio de cuotas partidistas, entonces los nombrados tienden más a ser representantes de los grupos que los han propuesto, que a ser miembros independientes que representan a todo el Parlamento que los ha elegido por mayoría cualificada.

Por ello, sería interesante una fórmula ya experimentada en el Congreso y el Senado de los Estados Unidos con los conocidos *hearings* o audiencias. Quien aspira a un cargo tiene que demostrar su idoneidad en una audiencia pública en la que puede ser interrogado sobre los diferentes aspectos de su competencia y de sus propuestas. Esta fórmula podría seguir el siguiente itinerario: El Presidente del Parlamento propondría un candidato para presidir el Consejo del Audiovisual. El candidato presentaría sus méritos, el programa de actuación y el equipo con el cual tendría que desarrollarlo, siempre formado por personas que pudieran acreditar su competencia. El Parlamento examinaría los diferentes aspectos e incluso podría solicitar la comparecencia de los diferentes miembros del equipo propuesto con el fin de interrogarlos sobre los diversos aspectos del programa, de su competencia técnica y de sus posibles incompatibilidades. Una vez finalizados estos trámites, se procedería a la votación para el nombramiento del candidato, que tendría que obtener una mayoría cualificada. Si no obtuviera finalmente esta mayoría, se tendría que iniciar otra vez el proceso.

Idealmente, y a nuestro entender, la composición de este Consejo tendría que incorporar a personas con tres principales perfiles complementarios:

- Expertos en el sistema audiovisual, para interpretar sus lógicas.
- Evaluadores, con competencia y capacidad para evaluar el cumplimiento de las normativas.
- Intérpretes sociales, para aportar el punto de vista de los grupos e intereses sociales implicados en los procesos de información.

En cualquier caso, los miembros del Consejo estarían condicionados por fuertes incompatibilidades, serían elegidos por mayoría cualificada y su mandato siempre tendría que ser superior al de la legislatura, buscando así su máxima independencia y eficacia.

Autoridad y gestión de la televisión pública

Son ya numerosas, casi unánimes, las voces que reclaman una nueva fórmula para el gobierno de la televisión pública.

Estas voces reclaman, básicamente, tres cosas: que la dirección de las televisiones públicas se desvincule de los gobiernos de turno, que la composición de los consejos de administración “se despolitice” y que se produzcan las reformas necesarias para que estos consejos se conviertan en organismos técnicamente preparados para dirigir un *holding* de empresas cada día más complejo.

A diferencia de lo que le correspondería al Consejo de lo Audiovisual, el gobierno de la televisión pública, sin olvidar los compromisos básicos de carácter cultural, ideológico y social que van implícitos en su misión, tiene que reforzar sus competencias más estrictamente profesionales y de gestión. Para eso se propone como composición ideal de estos consejos la incorporación de tres principales perfiles complementarios:

- Expertos en el sistema audiovisual, para interpretar sus lógicas.
- Gestores del complejo sistema industrial que hoy representa la televisión.
- Profesionales con experiencia en la producción de contenidos y en la selección y difusión de la información.

Según nuestro criterio, estos Consejos de Administración no tendrían que ser el último referente en la definición de la misión y del contrato programa de la televisión pública, sino su ejecutor, o, en todo caso, el que tendría que presentar sus propuestas al Consejo del Audiovisual.

En cuanto a la forma y procedimiento de elección, hay que hacer énfasis

nuevamente en las contradicciones y efectos negativos detectados en el sistema vigente, y que parece difícil de superar, de reparto de cuotas previa a las elecciones por amplia mayoría.

En este sentido, consideramos interesante pensar en aplicar en el Consejo de Administración la misma fórmula antes propuesta por el Consejo del Audiovisual (un candidato con un programa y un equipo votado en el parlamento por mayoría cualificada). Esta fórmula podría obtener el consenso general parlamentario que se persigue y, a su vez, la eficacia de gestión que se reclama.

9. Televisión pública, internet y diversificación de las inversiones públicas en el sector de la comunicación

Televisión pública y un nuevo *multimedia on line*

Sólo una visión empresarial retrógrada o unos intereses a corto plazo podrían ignorar el extraordinario potencial de cambio que ha de significar internet para los medios de comunicación, en general y para la televisión pública, en particular.

Por esta razón, consideramos del todo prioritario iniciar, desde ahora, un plan estratégico de desarrollo y de presencia de las televisiones públicas en este nuevo escenario de la comunicación.

La primera consecuencia de esta actitud tendría que ser la constitución de una nueva línea de producción de los entes públicos, como ha hecho la BBC creando la BBC On Line. Es decir, crear un nuevo sector o línea de comunicación, o si se quiere, un nuevo *meta media* en el que han de converger las diferentes tecnologías y soportes de comunicación: radio, agencias de noticias, vídeo, bases de datos, periodismo electrónico, etc.

Dadas las características de Internet, esta gran web, o *nuevo meta media*, del servicio público de televisión también podría aspirar a convertirse en el punto de referencia de cada país para la entrada en internet, es decir, podría actuar como un macro portal

de la comunicación, cumpliendo así con las nuevas funciones antes citadas de desarrollo de las comunicaciones, garantía del acceso para todos, producción de la información socialmente necesaria, guía y mediación ante la multiplicidad de la oferta de información, etc.

La televisión pública en internet tendría que ejercer un nuevo liderazgo, similar al que ahora se le pide en relación a la industria audiovisual: hacer de motor del sistema público de información en la era digital y de los procesos de convergencia entre sectores como la cultura, la educación, la salud, el bienestar social, etc. Esto significa algo más que participar en la creación de *holdings*, significa liderar el proceso de coordinación de las diversas instituciones, sobre todo de las públicas, en la gestión de la memoria digital, fuente de la información del futuro.

Pero esta nueva misión también abre las puertas a un importante cambio de dimensiones de las políticas públicas de comunicación, que no tienen que seguir centradas única y exclusivamente en los entes de comunicación convencionales y por lo tanto en la televisión pública, sino que han de centrarse en unas nuevas políticas más globales de comunicación.

Diversificar las inversiones públicas en el sector de las comunicaciones modernas

Hoy en día nadie discute la importancia de la televisión, en cambio, hay que discutir la importancia que el sistema público de comunicación tiene que otorgarle en el ámbito más general de los sistemas públicos de comunicación del futuro.

No se puede olvidar que, con la llegada de la sociedad digital, se abren múltiples nuevas posibilidades a las inversiones públicas en el sector de las comunicaciones, y en este nuevo contexto no parece justificado seguir centrando todas las inversiones públicas en un único ente y en un sólo medio de comunicación.

La televisión pública tiene que estar al servicio de la política de comunicación de cada país, pero la política de comunicación del país no tiene que estar centrada, exclusivamente, en su televisión pública. Tendrá que partir, eso sí, de la

experiencia y de las inversiones materiales e inmateriales, hechas a lo largo de tantas décadas a favor de la televisión pública. Además la lógica industrial en el sector de las comunicaciones nos enseña hasta que punto la sinergia de los diferentes medios, soportes y ramas de la industria se encuentra en la base de cualquier funcionalidad y competitividad, por esta razón la televisión pública tiene que constituirse, necesariamente, en el núcleo sobre el cual se pueda articular el conjunto del sistema público de comunicación en la era digital.

10. Conclusión de conclusiones: la necesidad de la televisión pública en la era digital

En la nueva era digital los servicios públicos de información parecen más necesarios que nunca:

- Para garantizar una producción informativa de interés social y no sólo la que responda a los intereses y a las lógicas comerciales.
- Para facilitar el acceso a estos servicios de información a la totalidad de la población sin discriminaciones.
- Para garantizar los valores clásicos de las políticas democráticas de comunicación (pluralismo, acceso, identidad) y, ahora también, para favorecer los procesos de bienestar social.
- Para mantener la garantía del servicio universal de telecomunicaciones.
- Para favorecer la sinergia y planificar el futuro de forma sostenible, en beneficio de la colectividad y no de los intereses coyunturales de las iniciativas privadas sin responsabilidad colectiva.
- Para mantener, también en la era digital, los espacios públicos de comunicación, como espacios compartidos por todas las personas de una misma sociedad, sin discriminaciones.