

Presentación

Bienvenido León y Luis Miguel Domínguez
Avatar Wildlife, co-directores del foro «Transformar la Televisión»

El volumen que el lector tiene en sus manos es el resultado de la cuarta edición del foro de debate *Transforma la televisión*, que forma parte del festival sobre vida en la ciudad y ecología urbana, Urban TV (www.urbantvfestival.org), una iniciativa de la empresa Avatar Wildlife y La Casa Encendida, de la Obra Social de Caja Madrid.

Fiel al objetivo con el que fue creado, el foro *Transformar la televisión*, ha tratado de seguir aportando una mirada crítica y reflexiva sobre nuestro sistema televisivo, a nuestro juicio muy necesitado de cuidados y atenciones. En esta ocasión, el tema abordado ha sido la televisión pública, pieza fundamental en cualquier modelo televisivo.

En un entorno social cambiante y radicalmente distinto al de hace sólo un par de décadas, la televisión pública se esfuerza por encontrar su sitio. De que lo encuentre depende, en buena media, no sólo el buen funcionamiento del sistema de comunicación social, sino incluso la salud cultura de nuestra sociedad.

En esta cuarta edición del foro, celebrada el 17 de noviembre de 2010, en la sede de La Casa Encendida, en Madrid, participaron más de un centenar de expertos en este asunto. La reflexión de profesionales de la televisión y el mundo académico propició, como viene siendo habitual en este foro, un rico y jugoso debate sobre el presente y futuro de la televisión pública, que ha servido de base para este libro.

El programa de esta jornada de debate fue el siguiente:

- Conferencia inaugural: «Reinventar la televisión pública». Manuel Piedrahita, periodista, ex-corresponsal de TVE y autor del libro «TVE en la encrucijada».
- Mesa redonda: «La televisión pública al servicio del ‘ciudadano digital’». Jorge del Corral, secretario general de la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), Javier Lorenzo, crítico de televisión; y M^a Dolores Arocha, secretaria general de Comisiones Obreras (CC.OO.), en RTVE.
- Presentación de comunicaciones.

Gracias, un año más, a todos los participantes en esta iniciativa. Confiamos en que los análisis, ideas y propuestas que fueron expuestos en el foro y que ahora recogemos en este volumen, ayuden —aunque sea modestamente—, a encontrar esa televisión pública de calidad en la que muchos creemos.

PRIMERA PARTE

Significado y sentido de los medios públicos

La televisión pública española ante el nuevo paradigma comunicativo

Bienvenido León

Universidad de Navarra

Co-director del foro Transformar la televisión

1.1. Introducción

La dicotomía entre televisión pública y privada se remonta a los mismos orígenes del medio. Y ya desde aquellos primeros años ambos tipos de televisión responden a fines distintos. Las cadenas públicas, que se desarrollan inicialmente en Europa, abrazan la fórmula del primer director general de la BBC, John Reith, para quien la radiodifusión pública debía servir a los objetivos de «informar, educar y entretener». Según su planteamiento, el orden de los factores sí alteraba el producto; es decir, que la información y la educación se erigían en objetivos nucleares, mientras que el entretenimiento debía quedar relegado a un segundo término. Bajo estos objetivos, subyace la concepción de la televisión como un servicio público que sirve para garantizar el acceso universal a contenidos de interés general, difundir valores democráticos y promover la cohesión social y la diversidad cultural. Para las televisiones privadas, que aparecen primero en Norteamérica, el planteamiento es radicalmente distinto, ya que el nuevo medio es, ante todo, una nueva oportunidad de negocio, que se intenta hacer viable fundamentalmente a través del entretenimiento.

De esta forma, surgen dos modelos de televisión con objetivos distintos, que ofrecen modelos de programación claramente diferenciados. En Europa, durante varias décadas, la televisión pública mantiene una clara hegemonía —a menudo monopolio—, mientras que en Norteamérica, y los países de su amplia órbita de influencia cultural y comercial, las empresas privadas dominan el mercado.

Pero a comienzos de la década de los ochenta, el desarrollo de las redes de cable y la televisión por satélite, unidas a la corriente desreguladora que alcanza a muchos sectores económicos, impulsa una gran proliferación de canales. La consecuencia inmediata es que las televisiones —tanto públicas como privadas—, se ven obligadas a competir por la audiencia. Y desde esos primeros compases de la nueva partitura, se escuchan voces críticas que consideran que la competencia ha provocado una caída generalizada en la calidad de la programación, con la que incluso se ponen en peligro los ideales de la televisión pública (Holtz-Bacha y Norris, 2001: 123).

La lógica del mercado, en la que han ido entrando con más o menos entusiasmo las cadenas públicas, las ha llevado, en algunos casos, a adoptar modelos de pro-

gramación similares a los de las privadas, con el objetivo último de lograr niveles de audiencia que permitan legitimar su propia existencia, o bien, —en los canales con financiación mixta—, lograr suficientes ingresos publicitarios. Este proceso ha estado unido con frecuencia a la pérdida de peso específico de los contenidos informativos y educativos, que han ido dejando paso a una nueva era, en la que el entretenimiento se erige en monarca absoluto (Hellman y Sauri, 1994).

Los efectos de la competencia sobre los canales privados son sobradamente conocidos. Según algunos investigadores, un mayor número de canales no significa necesariamente que la oferta de programación sea más variada, ya que las cadenas emplean estrategias muy conservadoras que, en última instancia, las llevan a competir con contenidos similares. Lin (1995: 492) describe la situación del mercado norteamericano en los siguientes términos:

Con el fin de mantener la viabilidad económica, las cadenas se han enzarzado en una perpetua pelea de perros, para mantener sus cuotas de audiencia. Este entorno competitivo ha facilitado el desarrollo de las estrategias de programación más conservadoras.

Otro estudio realizado en Estados Unidos, analiza la competencia entre las tres *networks*, entre 1974 y 1979. Ya por aquellos años resulta evidente que la competencia no genera diversidad. Los competidores constituyen *de facto* un oligopolio y, en lugar de competir entre sí, buscan acuerdos tácitos o explícitos para mantener su nivel de beneficio (Litman, 1979).

El mercado europeo también ha sido objeto de numerosas investigaciones, que han tratado de analizar los efectos de la competencia sobre la programación. Los resultados son diversos. Algunos consideran que la competencia ha provocado cierta convergencia, de forma que los contenidos de las cadenas públicas se han ido asemejando cada vez más a los de las privadas. Algunas investigaciones han corroborado esta tendencia, en países como Francia, Italia, Bélgica y España (Blumler y Hoffman-Riem, 1992: 25) y Alemania (Schatz et al, 1999). Esta «comercialización» ha tenido efectos concretos como, por ejemplo, que algunos canales públicos hayan ofrecido información de tono más negativo y sensacionalista (Schultz, 1998), hayan reducido el número de programas informativos y alejado del *prime time* determinados contenidos, como los relacionados con las bellas artes (Syvertsen, 1992).

Parece demostrado que, al menos en algunos países, se ha producido este efecto de comercialización de las cadenas públicas. Sin embargo, también parece claro que, en general, todavía existen diferencias significativas entre la programación de las televisiones públicas y las privadas, ya que las públicas están más orientadas a la información y mantienen un mayor grado de diversidad (León, 2007).

1.2. Nuevas estrategias para un nuevo paradigma

Pero la radiodifusión pública no ha recibido sólo la sacudida del neoliberalismo que marca el paso de los mercados, sino que se ha visto sometida a un complejo

entramado de fuerzas diversas, como un nuevo concepto de cultura, la convergencia tecnológica y la globalización.

El neoliberalismo ha puesto en entredicho la necesidad misma de que exista el sector público, por considerar que las fuerzas del mercado deben interactuar libremente. Frente a este planteamiento, hay quienes siguen defendiendo que el mercado por sí mismo no garantiza que todos los ciudadanos tengan acceso a contenidos informativos y culturales que beneficien al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, es innegable que el mundo ha experimentado profundos cambios, que han afectado incluso al concepto mismo de cultura. En nuestros días resulta difícil aceptar que un tipo de cultura sea más valioso que otro, de modo que «el viejo paternalismo de la radiodifusión pública como voz de autoridad (o, peor aún, de las autoridades), o de la elite social, ya no es aceptable» (Jakubowicz, 2010: 9). Sin lugar a dudas, la cultura popular adquiere una relevancia notable en el entorno de la posmodernidad, donde valores comerciales y culturales conviven en íntima relación.

En segundo lugar, la tecnología digital ha atravesado y puesto en crisis a los medios tradicionales, que han debido adaptarse a un nuevo paradigma comunicativo. Como es bien sabido, el modelo tradicional en el que un emisor lanza sus mensajes hacia múltiples receptores ha ido dejando paso a otro, en el que todos somos emisores y receptores al mismo tiempo y en el que, por tanto, cobra un peso decisivo la participación de los ciudadanos. Como consecuencia, se multiplica la oferta, al tiempo que se avanza hacia una audiencia fragmentada, que hace previsible una sociedad cada vez más individualizada.

Y, en tercer lugar, la globalización facilita el acceso a una cantidad inmensa de contenidos de distinta procedencia, que ha llevado a algunos críticos a considerar que la radiodifusión pública, —tradicionalmente unida al estado-nación—, parezca un concepto superado.

Por tanto, en este nuevo paradigma surge con fuerza la pregunta de si la radiodifusión pública resulta necesaria. La respuesta sigue siendo afirmativa, ya que, a pesar del entorno cambiante, la razón esencial que justifica su existencia sigue siendo válida: asegurar la disponibilidad de contenido valioso para todos los ciudadanos.

Cabría pensar que los medios *online* —con su vasto contenido— pueden facilitar el acceso universal a contenidos valiosos. Sin embargo, la realidad es bien distinta, ya que en el entorno actual de creciente desregulación y comercialización del sector, la calidad de los contenidos no está, ni mucho menos, asegurada. Como consecuencia, el papel de la televisión pública resulta, si cabe, más importante, por cuanto debe servir de contrapeso a los medios privados, para asegurar que existen contenidos de calidad, con frecuencia difíciles de compatibilizar con los índices de audiencia y los criterios de rentabilidad a corto plazo, que dominan los mercados.

A pesar de todo, también parece claro que las necesidades de la audiencia han cambiado y, por tanto, será necesario que los medios públicos adopten nuevas formas para crear y difundir contenidos. Estamos ante una nueva era en la que la radiodifusión pública ha quedado englobada en un conjunto de «medios de servicio público» (*public service media*), con el que el sector público intenta asegurar el acceso universal a contenidos de calidad, en el nuevo entorno digital.

En esta situación de enorme competencia, la televisión pública ha tratado de reubicarse en el mercado, adoptando distintas estrategias. Algunos consideran que las cadenas públicas han de centrarse en programas desatendidos por las privadas, —como, por ejemplo, los espacios culturales o educativos—, dejando el entretenimiento en manos de la televisión comercial. De esta forma, la televisión pública puede informar y educar en valores culturales, cívicos y democráticos. Se trata, por tanto, de programar contenidos para el ciudadano, a diferencia de la televisión comercial, que programa teniendo en cuenta los intereses de los anunciantes y los consumidores.

Otros creen que el entretenimiento no debe quedar totalmente en manos de los canales privados, ya que este tipo de contenidos también puede cumplir funciones educativas y de fomento de valores sociales, democráticos y culturales. En otras palabras, el «disfrutador» ha de ser tomado en serio, al igual que el «ciudadano» y el «consumidor» (Costera Meijer, 2005).

Por otra parte, adoptar la estrategia de la complementariedad supone asumir el riesgo de que la cadena pública quede progresivamente relegada, hasta convertirse en un «gueto cultural», cuya posición minoritaria pondría en entredicho la necesidad de ser financiada por el conjunto de la sociedad.

Algunas cadenas públicas han optado por competir directamente con las privadas, dando prioridad a los índices de audiencia, frente a la calidad de la programación. Esta estrategia ha provocado verdaderas crisis de identidad y ha levantado críticas acerca de la necesidad de financiar con fondos públicos contenidos similares a los que ofrecen las televisiones privadas. Ofrecer lo que el público demanda en primera instancia puede significar la emisión de programas que atraen audiencia de forma inmediata, aunque sea a costa de recurrir a patrones de éxito, con frecuencia estereotipados y predecibles. Se trata de un tipo de entretenimiento en el que se excitan las emociones más básicas, dejando poco espacio para una reflexión más profunda. Frente a estos planteamientos, algunos autores defienden la idea de que la televisión pública debe buscar un tipo de entretenimiento capaz de «estimular y acelerar la imaginación y el pensamiento» (Blumler y Hoffmann-Riem, 1992: 30).

Cabe considerar que ofrecer lo que la audiencia demanda en un momento determinado no debe ser el objetivo de la televisión pública. Por el contrario, también ha de sorprender al público con programas inesperados, así como con formatos y contenidos originales, con los que desarrollar y educar su gusto por determinados géneros y contenidos que, con el tiempo, acabarán siendo populares.

El esfuerzo por la educación de la audiencia ha estado presente en el trabajo de algunos programadores. En el Reino Unido, en la actualidad los documentales sobre la naturaleza, —por poner un ejemplo—, logran excelentes cifras de audiencia. Sin embargo, cuando comenzaron a programarse, no tenían un gran seguimiento. David Attenborough (1997), director de la BBC2 desde su creación en 1964, hasta 1969, lo explica así:

En los primeros años, estos programas no eran necesariamente muy populares, pero la BBC decidió que debían producirse. Como televisión pública, debía cubrir el espectro de los intereses humanos. Algunos programas serían muy populares, mien-

tras que otros lo serían menos. Pero eso era irrelevante; tenían que hacerse. Y su éxito como televisión pública podría medirse a través de la amplitud del espectro cubierto por sus programas.

No se trata, por tanto de renunciar a la búsqueda de la audiencia más amplia posible, sino más bien de que el *share* no sea el criterio primordial para configurar la programación. En otras palabras, algunas cadenas han optado por intentar que la audiencia sea resultado de la calidad de la programación. Esta estrategia tiene en cuenta que sobre la cadena recae un conjunto de interacciones internas y externas, que tratan de asegurar que cumple los objetivos para los que fue creada (Meier, 2003: 338). Se busca una programación «polifacética y sustancial», que resulte única, indispensable y diferenciada, de forma que, además del *share* se tengan en cuenta factores como el liderazgo en la formación de la opinión pública y los valores que los programas aportan a la audiencia (Frank, 1996: 29).

La estrategia de buscar la audiencia a través de la calidad responde a un modelo de programación que trata de superar las dificultades de otras estrategias arriba planteadas. Blumler y Hoffmann-Riem (1992) proponen un modelo en el que la televisión pública orienta su programación teniendo en cuenta el sentido de prioridades cualitativas. En este caso, la programación de la televisión pública difiere de las privadas no tanto por las áreas de programación abordadas, como por las «características de las funciones, gratificaciones, estándares y calidad que se buscan en ellas». En este modelo, la televisión pública puede tener audiencias más amplias que en los anteriores y asumir un papel más relevante en el mercado televisivo.

La televisión pública debe producir programas importantes para los espectadores. Es bueno que haya alguien que piense en términos de bien común y no de intereses económicos particulares. Tal como recuerda Sartori (1999: 26), «hablar de televisión no es como hablar de petróleo o automóviles (...). La televisión modifica las actitudes psicológicas y los comportamientos sociales. Por eso hay que manejarla con precaución».

Esta estrategia permite que la televisión pública cumpla otra de sus funciones más relevantes: servir de referente de calidad para el sector. Cuando el espectador dispone de una oferta de programas innovadores, realizados con calidad técnica y sobre contenidos enriquecedores, resulta más difícil justificar la existencia de contenidos de bajo nivel.

1.3. La adaptación de RTVE

En la última década, la televisión pública española se ha visto sumida en una grave crisis, no sólo económica sino también de identidad. A lo largo de su medio siglo de existencia, su papel en la sociedad española no parece haberse definido con suficiente precisión y la llegada de la competencia, a principios de los noventa, llevó a RTVE hasta un alto nivel de comercialización de sus programas. Como es bien sabido, esto no evitó la acumulación de una enorme deuda, de casi 8 billones de euros (*El País*, 2006), que finalmente el Estado tuvo que asumir. Por si fuera

poco, la televisión pública ha sido constantemente acusada de falta de independencia de los gobiernos de turno, por parte de la oposición política, los sindicatos y las asociaciones de telespectadores.

Cuando la situación era insostenible, el gobierno socialista acometió la inevitable reforma, creando un «comité de sabios» para analizar la envergadura del problema y proponer soluciones. Siguiendo las recomendaciones de este comité, el Parlamento aprobó, en mayo de 2006, una nueva ley, que trataba de garantizar la independencia, neutralidad y objetividad de los contenidos, proporcionando estructuras y modelos financieros que le permitieran cumplir su objetivo de servicio público con eficacia (Ley 17/2006).

La nueva RTVE es una corporación de propiedad estatal con «especial autonomía». Está dirigida por un Consejo de administración de doce miembros, elegidos por el Parlamento, que también nombra al Presidente de la corporación. Para garantizar la independencia el gobierno de turno, la ley establece que tanto el Consejo como el Presidente sean elegidos por mayoría de dos tercios. De esta forma, en enero de 2007, Luis Fernández fue elegido presidente, por primera vez en la historia de la institución, por acuerdo de los principales partidos políticos.

La nueva regulación proporciona un nuevo modelo financiero, que contempla subvenciones públicas (45-50%) publicidad (40%) y actividades comerciales (10-15%). Sin embargo, en Mayo de 2009, el Consejo de Ministros aprobó la supresión de la publicidad en RTVE, que pasó a financiarse con subvenciones de los presupuestos generales del estado, además del 3% de los ingresos de las televisiones comerciales y el 0.9% de los ingresos de los operadores de telecomunicaciones.

En realidad, en la nueva era, que comenzó en 2007, el presupuesto de RTVE ha sido inferior al de la etapa anterior. Desde ese año y hasta 2010, el presupuesto anual se ha mantenido en torno a los 1200 millones de euros, lo que supone una reducción del 21.6%, respecto a 2006 (RTVE, 2008a). Comparada con la de otras televisiones públicas europeas, como las del Reino Unido, Alemania e Italia, la financiación de RTVE es inferior y, para algunos, resulta insuficiente para cubrir los costes operativos y de programación (Bustamante, 2008b: 188).

La nueva etapa significó también la puesta en marcha de un nuevo plan estratégico para mejorar la productividad y la eficacia, cuya parte más llamativa fue la reducción de más de 4000 puestos de trabajo, la mayoría mediante jubilaciones anticipadas. El plan recibió numerosas críticas, principalmente por el hecho de perder a una generación de profesionales con gran experiencia y todavía en edad productiva (El País, 2009).

En algunos países europeos, la radiodifusión pública ha liderado el desarrollo de la denominada «sociedad de la información» (Iosifidis, 2005). En España, según el informe del mencionado «comité de sabios», RTVE no ha jugado ese papel (Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, 2005: 116).

Por lo que se refiere al desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT), la contribución de RTVE ha sido modesta. Desde 2005, TVE gestiona cinco de las 18 frecuencias adjudicadas por el gobierno. Ninguno de los canales que emite