

Servicio público y calidad en la televisión pública

Juan Luis Manfredi

1.1. ¿QUÉ ES EL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN?

El servicio público de televisión es un concepto clave en el panorama audiovisual europeo. La televisión aparece dentro del contexto del estado del bienestar, donde la provisión de este servicio, junto con la radio, se conciben “como bienes públicos más que como mercancías privadas. Esta visión supone su organización como instituciones culturales nacionales dedicadas a la difusión de recursos públicos de información, representación y entretenimiento¹”. Esta definición parte de una concepción amplia de las políticas culturales.

Desde sus comienzos actúa como elemento socializador y cohesionador, por lo que los representantes políticos organizan el panorama audiovisual, en oposición a la prensa que históricamente había permanecido en manos privadas. La mayoría de los países interviene de manera que asume el monopolio sobre la producción, la programación y la difusión. Progresivamente los operadores públicos se desvinculan del Estado, salvo en las dictaduras donde la televisión se burocratiza y termina por formar parte del propio régimen.

La idea de servicio público, que cubre el territorio nacional y que garantiza el pluralismo, justifica la financiación pública, bien vía canon o bien de manera mixta. En el proceso europeo de democratización de la cultura, los modelos fundadores encarnan una mentalidad ilustrada y paternalista de la televisión, que todavía hoy se adivina de manera residual en algunos comportamientos.

De acuerdo con Trine Syvertsen, no existe una definición universal del concepto, ya que “en una investigación de más de veinte definiciones de servicio público desarrollada en los ochenta, pude identificar más de treinta cua-

¹ O’SULLIVAN, Tim; SAUNDERS, Danny; HARTLEY, John; MONTGOMERY, Martin; y FISKE, John (1994): *Key Concepts in Communication and Cultural Studies*. Routledge. Londres. P. 251.

lidades que eran presentadas como características²". Entre ellas el concepto abarca el sistema estatal de televisión, ciertas instituciones y una serie de contenidos de la programación, así como la interacción entre el mercado, el público y la audiencia³.

La revisión del concepto de servicio público ha pasado por dos etapas. La primera de ellas, durante la década de los setenta y ochenta, por la aparición de las televisiones privadas en el panorama europeo, así como los operadores de cable y vía satélite. La segunda ola es el reto de la digitalización y la globalización. Aunque las políticas públicas audiovisuales continúan siendo un asunto nacional, están apareciendo nuevas fronteras y relaciones entre televisiones de distintos países, como la cadena ARTE.

Estas dificultades no pertenecen exclusivamente al ámbito académico. En 1999, la comisión UK Independent Review Panel planteaba las siguientes cuestiones:

Cuando cada uno de nosotros (los miembros del panel) tratábamos de definir los servicios públicos audiovisuales, empezaban a aparecer palabras muy familiares – información, educación, universalidad, imparcialidad, independencia, acceso universal, inclusión, servicio para minorías, ausencia de motivación comercial, etc. Decidimos que no podríamos ofrecer una definición rigurosa de la nueva noción de servicio público audiovisual, pero en cualquier caso cada uno de nosotros sabríamos lo que era cuando lo viéramos⁴.

Se trataría, entonces, de una batalla dialéctica y retórica en la que se observa la evolución semántica⁵. La tensión se sostiene en delicado equilibrio "entre la programación para la mayoría de la audiencia y la programación para grupos con intereses especiales; entre la libertad de las cadenas y las obligaciones que la sociedad impone sobre éstas; y entre la programación que sirve al interés público nacional y la independencia de los operadores⁶".

² SYVERTSEN, Trine (1992): *Public television in Transition. A Comparative and Historical Analysis of the BBC and the NRK*. NAVF. Oslo/Trodheim. P. 17-18.

³ RABOY, Marc (2002): "Rethinking Broadcasting Policy in a Global Media Environment". Paper presentado en la conferencia RIPE 2002: Broadcasting and Convergence: Articulating a New Remit.

⁴ DEPARTAMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT (1999): *The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel*. Londres. P. 10.

⁵ SYVERTSEN, Trine (1999): "The Many Uses of the "Public Service" Concept". *Nordicom Review*, 20, 5-12.

⁶ FINDHAL, Olle (1999): "Public Service Broadcasting-A fragile, Yet Durable Construction". *Nordicom Review*, 20. P. 18.

La primera definición se relacionaba con la utilidad pública del servicio, en un sentido técnico y económico como otros servicios habitualmente provistos por el Estado (servicio postal, carreteras, ferrocarriles, etc.). Los criterios generales se subordinan al acceso universal.

Una segunda acepción se refiere a que el servicio público de televisión está destinado a ampliar la esfera pública en el sentido habermasiano de espacio público de la sociedad civil. Esta acepción compromete la democracia, la cultura y el desarrollo social. Un medio que potencia la esfera pública garantiza el acceso a la información y el conocimiento para todos los miembros de la sociedad. Esta idea se asocia a los modelos monopolísticos fundadores, que justifica igualmente el canon o la financiación pública.

En tercer lugar, la liberalización y la desregulación de los mercados audiovisuales producida en la década de los ochenta identifica el público con la audiencia, esto es, la sociedad se convierte en consumidora del producto “televisión”. La condición de consumidor se asocia al individualismo y se aleja del concepto de ciudadanía. La televisión considera la sociedad como un *target* y olvida las obligaciones de las dos primeras etapas. Los medios públicos generan más problemas de los que resuelven, cuando comienzan a actuar como empresas comerciales.

Actualmente esta tercera idea está en alza, si bien durante 75 años las políticas públicas audiovisuales han sobrevivido a todo tipo de avatares y “a juzgar por la fuerza de los informes y de las comisiones en los últimos años el apoyo político al servicio público de televisión nunca ha sido tan fuerte y no hay signos de que los políticos se inclinen por abandonarlo⁷”. La aparición de los canales híbridos, que combinan las exigencias del servicio público y los intereses comerciales, supone un reto a las dos primeras acepciones, si bien “la digitalización y la convergencia de los servicios de teléfono, de información y de medios promete nuevas áreas de expansión y, en este contexto, el concepto de servicio público se extenderá en nuevas direcciones⁸”.

Además de la clasificación semántica, es interesante diferenciar entre las funciones de los medios y su comportamiento⁹. La función normativa se re-

⁷ SONDERGAARD, Henrik (1999): “Some Reflections on Public Service Broadcasting”. *Nordicom Review*, 20. P. 27.

⁸ SYVERTSEN, Trine (1999): “The Many Uses of the “Public Service” Concept”. *Nordicom Review*, 20, 10.

⁹ WATSON, James (1998): *Media Communication. An Introduction to Theory and Process*. MacMillan Press. Londres. P. 86-87.

fiere a los propósitos que dirigen la televisión. En nuestro análisis esta función encuentra respuesta en la misión. Por el contrario, el comportamiento se enmarca en la función performativa, que analiza la manera en que se procede. Responde al cómo se actúa en relación con los objetivos marcados en la función normativa. Esta visión amplia de los medios públicos audiovisuales trata de superar el viejo debate sobre la triple función de informar, formar y entretener.

Una tipología ideal clasifica los servicios públicos de televisión en cuatro tipos¹⁰. Se observa una evolución cronológica que afecta a los contenidos, al diseño de la programación, a la gestión, etc. Raymond Williams proponía una clasificación similar al señalar que existen cuatro sistemas de medios de comunicación: el paternalista, el autoritario, el comercial y el democrático¹¹.

El modelo paternalista es resultado de la mentalidad ilustrada; es el más y mejor establecido y, por tanto, el más fácilmente reconocible. Las políticas audiovisuales están destinadas a educar a la audiencia y transmitir valores, hábitos y gustos. Williams considera que “es un sistema de monopolio y censura, sancionado por la obligación de proteger y guiar”. El discurso paternalista todavía se encuentra en declaraciones de políticos y gestores de los medios públicos.

El tipo autoritario -burócrata se relaciona con el auge de las sociedades capitalistas y el desarrollo del Estado. Los trabajadores de la televisión tienen “una afiliación muy estrecha con el Estado” y las estructuras audiovisuales se disponen “de acuerdo con los principios de la burocracia estatal¹²”. Esta estructura tiende a estar muy jerarquizada y encorsetada, mientras que los profesionales personalizan la voz institucional, sin todavía alcanzar la popularidad de los periodistas del siguiente modelo. La estructura y la gestión de TVE durante el régimen franquista es el arquetipo de televisión burócrata.

El tercer tipo es el carismático, que está llamado a lo emotivo y las personalidades. Según Umberto Eco este modelo de televisión “coloca el corazón

¹⁰ YTREBERG, Espen (2002): “Ideal types in public service television: paternalists and bureaucrats, charismatics and avant-gardists”. *Media, Culture & Society*. Volumen, 24.

¹¹ WILLIAMS, Raymond (1976): *Communications*. Harmondsworth. Penguin.

¹² YTREBERG, Espen (2002): “Ideal types in public service television: paternalists and bureaucrats, charismatics and avant-gardists”. *Media, Culture & Society*. Vol. 24. P. 763.

de la televisión en contacto directo con el corazón de la audiencia¹³”. Se desarrolla a partir de los años ochenta, cuando el monopolio de las televisiones públicas se rompe y aparecen nuevos actores audiovisuales. Los presentadores y los periodistas de los informativos son personalidades carismáticas, que “rezuman un atractivo personal que actúa para aliviar y tranquilizar a la audiencia. Produce un sentimiento de intimidad y armonía¹⁴” con la sociedad.

El cuarto patrón es la televisión de vanguardia, que se ha desarrollado durante las dos últimas décadas. Se relaciona con una programación atrevida. Los contenidos experimentan con la autorrepresentación y el documental; el *reality show* es un ejemplo de vanguardismo, porque introduce nuevos conceptos en relación con la producción, la financiación, la realización, etcétera.

La UNESCO ha elaborado multitud de documentos sobre la función de los medios de comunicación en el desarrollo y la consolidación de las democracias. El servicio público de televisión es un tema estrella en su arco de publicaciones (literatura gris, *working papers*, estudios comparativos, jornadas, etc.). Analicemos dos de los trabajos más destacados.

Toby Mendel realizó un estudio comparativo para conocer el marco legal en el que se movía el servicio público a lo largo del mundo¹⁵. De su lectura se deduce que las entidades tienen el potencial para jugar un rol que asegure el derecho del público a recibir una amplia diversidad de información e ideas, suplementando y complementando la programación de los operadores privados. En el mejor de los casos, los operadores públicos aseguran la provisión de noticias de calidad y programación sobre asuntos candentes, promocionan el sentido de identidad nacional, fomenta los valores sociales y democráticos, provee una programación de calidad y sirve a las necesidades de las minorías y otros grupos con necesidades especiales.

Este mismo año, el Consejo Mundial de Radio y Televisión, adscrito a la UNESCO, publicaba el informe *Public Broadcasting: Why? How?*, que posiciona

¹³ ECO, Umberto: “A Guide to the Neo-television of the 1980’s”. Framework, 25. P. 21

¹⁴ YTREBERG, Espen (2002): “Ideal types in public service television: paternalists and bureaucrats, charismatics and avant-gardists”. Media, Culture & Society. Vol. 24. P. 765.

¹⁵ MENDEL, Toby (2000): *Public Service Broadcasting. A comparative Legal Survey*. Unesco, Asia Pacific Institution for Broadcasting Development. Kuala Lumpur.

el servicio público de radio y televisión en el entorno del Consejo¹⁶. Los principios básicos son la universalidad, la diversidad, la independencia y la diferencia respecto a otros servicios audiovisuales. Estos principios se fraguaron en el entorno analógico, por lo que la digitalización y la fragmentación de las audiencias exige una actualización de los mismos. La misión de la televisión pública gira en torno a los tres puntos clásicos: informar, educar y entretener. Cada país tiene que ajustar estos principios a su entorno. El canon ha sido el método tradicional de financiación de los servicios públicos, porque establece una relación directa entre el operador y el público ciudadano. La modernización del servicio público audiovisual ha traído consigo la aparición de fuentes comerciales como la publicidad. La programación tiene que servir al interés general, que se refleja en varios elementos: información veraz y formativa, servicios al ciudadano, programas culturales, producción y contenidos nacionales. La conciliación entre la libertad de expresión y la responsabilidad ante el público se consigue mediante la autonomía de la entidad de servicio público y mediante políticas públicas audiovisuales a largo plazo. Teóricamente, los operadores públicos responden ante el Parlamento y otros cuerpos reguladores.

La esfera pública y la cultura cívica son los ejes de la teoría del servicio público audiovisual en la obra de Peter Dahlgren¹⁷, quien afirma que la salud de las democracias modernas está unida al carácter de sus sistemas de medios porque actúan como catalizadores y foros para el debate de los asuntos de la vida pública. La función del servicio público es la creación y el mantenimiento de la esfera pública, que se manifiesta en varios elementos fundamentales: los valores, las prácticas sociales, el conocimiento, la discusión, la identidad y la afinidad.

La información es un bien social, cuyo objetivo es conseguir que las personas puedan desarrollar su rol como ciudadanos. A pesar de la ambigüedad del concepto, aportamos que la responsabilidad social de la televisión reside en las obligaciones contraídas para con la sociedad, lo que tradicionalmente se ha conocido como el interés público y que mantiene reminiscencias del proyecto ilustrado de sociedad. Desde un punto de vista ético, aportamos que la información es un bien interno, porque suplementa la condición de ciudadano, y un bien externo, porque es una precondition de la democracia contemporánea.

¹⁶ WORLD RADIO AND televisión COUNCIL (2000): *Public Broadcasting: Why? How?* Disponible on line www.cmrtv.org/radio-publique/radio-publique-conclusion-en.htm

¹⁷ Véase DAHLGREN, Peter (1995): *Television and the Public Sphere*. Sage. Londres.

La audiencia del servicio público de televisión tiene que alcanzar el estatus de ciudadanía, lo cual se refleja en los contenidos de la programación. “El servicio público tiene, en otras palabras, una función catalizadora. Intenta engendrar una sociedad buena. Puede hacerse esto intensificando la experiencia de ciudadanía, relacionando esta experiencia con la identidad de las personas y sus diferentes nociones de comunidad y de pertenencia al grupo, incluso en un ambiente de rampante comercialidad¹⁸”.

El servicio público se concibe como un derecho para todos miembros de la sociedad he aquí el núcleo de la relación entre la televisión, la ciudadanía y la democracia¹⁹. La igualdad de oportunidades y la estabilidad social apoya este triángulo y “su continuidad, no como un ghetto cultural o social, sino como una provisión esencial de la democracia²⁰”.

Es necesario señalar el debate que existe en la sociología de los medios sobre el impacto de la televisión en la construcción del espíritu cívico, la comunidad y la esfera pública. Robert Putnam sostiene que el tiempo que se dedica a la televisión se resta de otras actividades, que se realizan en el marco de la comunidad y con carácter voluntario²¹. Frente a esta interpretación Pippa Norris entiende que la actividades voluntarias están en función de los ciclos económicos, que amplían o reducen el tiempo libre disponible para estas actividades²². En la segunda parte de la tesis hablamos de la emergencia de la subpolítica y la antipolítica como nuevas formas de comportamiento político, a la luz de las tensiones propias de la sociedad informacional.

¹⁸ DAHLGREN, Peter (1998): “Public Service Media, Old and New: Vitalizing a Civic Culture?”. The 1998 Spry Memorial Lecture. Disponible on line HYPERLINK “<http://www.com.umontreal.ca/spry>” www.com.umontreal.ca/spry

¹⁹ DAHLGREN, Peter (1998): “Public Service Media, Old and New: Vitalizing a Civic Culture?”. The 1998 Spry Memorial Lecture. Disponible on line www.com.umontreal.ca/spry

²⁰ WEYMOUTH, A. y LAMIZET, B. (1996) (eds.): *Markets and Myths. Forces for Change in the European Media*. Longman. Londres. P. 217.

²¹ El argumento original se encuentra en PUTNAM, Robert (1995): “Bowling alone: America’s declining social capital”. *Journal of Democracy*, vol. 6 (1).

²² NORRIS, Pippa: “Does televisión erodes social capital? A reply to Putnam”. *PS: Political Science & Politics*, vol. 29.

La competencia en el mercado audiovisual se ha mostrado insuficiente para cubrir las tareas del servicio público de televisión. Jay Blumler ha enumerado la lista de “valores vulnerables” ante el auge lógica comercial:

- La calidad de la programación
- La diversidad
- La identidad cultural
- La independencia de las programas respecto a sus fuentes de financiación
- La integridad de la comunicación cívica
- El bienestar de los menores y los jóvenes
- El mantenimiento de los estándares

Tal lógica no asegura la diversidad, salvo para quienes tienen un alto poder adquisitivo, porque pueden pagar por los contenidos. La concepción ciudadana de la audiencia puede verse limitada y excluida de la universalidad que le obliga por tres razones. En primer lugar, los ciudadanos con un bajo nivel de ingresos difícilmente puede ser consumidores de productos audiovisuales y, en general, de medios de comunicación como demuestra la relación entre ingresos y consumo de medios escritos. Seguidamente, por la distribución geográfica. Los grandes grupos de comunicación buscan la optimización de los recursos y el perfil suele responder al consumidor urbano. Finalmente, la diversidad lingüística y cultural puede resultar excesivamente cara para una televisión comercial, que prefiera dirigirse a una masa crítica antes que a un grupo minoritario.

La digitalización podría incrementar la necesidad de un operador público, precisamente por los riesgos que trae consigo la lógica del mercado y la globalización. Entre los riesgos hay que señalar²³:

- La concentración excesiva en el mercado y la emergencia de un monopolio privado
- La fragmentación de las audiencias que incrementará la media de los costes y disuadirá a los operadores privados de proveer contenidos de servicio público
- La externalidades negativas
- La generalización de los contenidos de pago

²³ DEPARTAMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT (1999): *The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel*. Londres. P. 204-205.

Karol Jakubowicz sugiere que los servicios públicos audiovisuales serán necesarios porque actúan como contrapeso de la concentración mediática privada, porque emiten programas de calidad, porque son lo suficientemente grandes como para garantizar la calidad y porque amplían la gama de elección y complementan la oferta de los operadores comerciales²⁴.

Los poderes públicos tienen que actuar para superar esta deficiencia democrática. Tampoco debemos creer que la televisión pública tiene que abarcar todo el sector audiovisual en todos los momentos. El acervo comunitario recoge muy bien esta idea, ya que entiende que ninguna actividad al completo constituye un servicio esencial. Los servicios públicos tienen una misión, que se compone de un catálogo de obligaciones. Las televisiones públicas contarán con una serie de obligaciones casi exclusivas, porque los operadores privados no tendrán interés comercial en ellas.

La universalidad del acceso es un principio básico y forma parte del acervo comunitario. Tradicionalmente, esta idea había tenido distintos significados. El sector audiovisual se relacionaba con la capacidad de elegir entre una gama de oferentes, mientras que en el sector de las telecomunicaciones se refería a la capacidad de enviar mensajes.

La base del concepto que aportamos radica en que las telecomunicaciones juegan ahora un rol fundamental en la vida económica y social, por lo que cada ciudadano tiene que tener acceso a un nivel básico de las facilidades y los servicios de las telecomunicaciones y de la comunicación.

El reto digital exige la estructuración de unas políticas públicas de desarrollo y acceso universal, porque “en el contexto informacional de hoy día, la escasez no es más el problema; el problema es el acceso. Los objetivos de las políticas actuales tienen que plantearse desde la abundancia de información y la necesidad de asegurar que la cornucopia de información es comprensiblemente accesible a los ciudadanos y no son empaquetada como mercancías o destinadas a las elites²⁵”.

²⁴ JAKUBOWICZ, Karol: “We know it when we see it? Public Service Broadcasting: Definitions, Descriptions and Policy Dilemmas”. Disponible on line: <http://info.lut.ac.uk/research/changing-media/K.J.-Paper.html>

²⁵ RABOY, Marc (2002): “Rethinking Broadcasting Policy in a Global Media Environment”. Paper presentado en la conferencia RIPE 2002: Broadcasting and Convergence: Articulating a New Remit.

La universalidad del acceso se plantea tanto desde el emisor como el receptor. El objetivo de las políticas públicas tiene que tratar de maximizar los niveles de acceso. La regulación es un instrumento que puede asegurar el acceso.

La Unión Europea también se ha pronunciado en relación con el servicio público de televisión. Con carácter general, se entiende que las políticas audiovisuales comunitarias, sobre todo aquellas relacionadas con el servicio público, son el resultado de las tensiones propias del sector: entre lo sociocultural y lo empresarial, entre el proteccionismo y la libre circulación de mercancías, bienes y servicios.

Si se pretende que la televisión juegue un rol destacado en la concienciación de la dimensión europea de la ciudadanía, es necesario ampliar/crear el espacio público europeo. Pero el problema, como ya se ha señalado en otras investigaciones, es la falta de identificación entre el ciudadano y las instituciones europeas. Los programas MEDIA no ha cubierto este vacío, ya que su labor se ha centrado más en el entretenimiento que en la creación de un foro político comunitario.

Algunos autores creen que la televisión pública tiene que redefinirse, precisamente, y enfatizar su papel como modelo de participación social y abogando de manera proactiva por la creación. Esta función contrarrestaría el paradigma de consumo neoliberal.

Finalmente, hay que señalar las definiciones que han utilizado las propias entes a la hora de hablar de servicio público de televisión. La BBC ha sido y es mucho más prolífica en la materia, mientras que RTVE se limita al Estatuto de 1980. Éste repite constantemente la idea del servicio esencial, pero ligado sobre todo a la necesidad de una buena gestión.

Como novedad, la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social modifica la Ley 4/1980 e indica lo siguiente:

1. La gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión sonora y televisión se ejercerá a través del Ente Público RTVE, al cual se le encomienda, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la función de servicio público que queda definida de la siguiente forma
 - a) La producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, de radio y de televisión, que integran programas diversificados, de todo tipo de géneros, con el fin de

atender las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos, garantizando el acceso de la ciudadanía a información, cultura, educación y entretenimiento de calidad.

A estos efectos, las programaciones de RTVE, compatibilizando el objetivo de rentabilidad social con el principio de eficiencia económica, deberán:

- Impulsar el conocimiento de los valores constitucionales: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.
- Promover activamente el pluralismo con el pleno respeto a las minorías, mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones.
- Promover el respeto de la dignidad humana. Hay que desarrollar actuaciones positivas y, especialmente, en relación con los derechos de los menores, la igualdad de sexos y la no discriminación por cualquier motivo.
- Impulsar la diversidad cultural y lingüística.
- Ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética.
- Tener por objetivo atender a la más amplia audiencia, tanto en su número como en la diversidad de su misma base, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica, social y cultural.
- Propiciar el acceso de todos a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos; dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, edades y grupos sociales, incluidas las minorías con discapacidades.
- Favorecer la educación, la difusión intelectual y artística y de toda clase de conocimientos, y su desarrollo por medios audiovisuales.
- Asegurar la protección de los derechos del consumidor.
- Fomentar la producción audiovisual española y europea.

b) El conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión efectuadas por RTVE deberán cumplir con las obligaciones integradas en la función de servicio público definida en el presente artículo, tanto en sus programaciones de ámbito nacional, como en aquellas otras que se dirigen a los ámbitos territoriales de las correspondientes Comunidades y Ciudades Autónomas, que estarán orientadas al fomento, promoción y conocimiento de las diversidades culturales, lingüísticas y sociales de cada una de ellas.

c) Asimismo, forma parte de la función de servicio público ofrecer emisiones internacionales, que coadyuven a la proyección hacia el exterior de las lenguas io público definida en el presente artículo, tanto en sus

programaciones de ámbito nacional, como en aquellas otras que se dirigen a los ámbitos territoriales de las correspondientes Comunidades y Ciudades Autónomas.

La BBC sí ha publicado multitud de informes, estudios e investigaciones más profusas sobre el servicio público de televisión. Igualmente, la televisión británica ha actuado como catalizadora en las universidades y en los centros de estudios, lo que explica la abundancia de material bibliográfico relacionado con el modelo de la BBC.

La Broadcasting Research Unit, ubicada en Londres, publicó un documento con las principales ideas que regían el servicio público audiovisual en 1985, cuando finalizaba la era de la comercialización y se atisbaba la era de los negocios globales. El documento estimaba que la misión del servicio público se componía de varios elementos²⁶:

- Universalidad geográfica: la programación tiene que estar disponible para toda la población
- Universalidad de atención: la programación tiene que alimentar todos los intereses y gustos
- Las minorías deben recibir una atención especial, especialmente los discapacitados
- El reconocimiento de la especial relación con el sentido de identidad nacional y de comunidad
- El alejamiento de los intereses creados, en particular de los del gobierno de turno
- Universalidad del pago: la financiación procede de todos sus usuarios
- La estructura y la competitividad se destina a la programación de calidad más que a los números de la audiencia.
- El marco general debe estar destinado más a la innovación que a la restricción de los creadores

La Independent television Commission, órgano que cogestionaba el sector audiovisual británico, ha actualizado el concepto. Se refiere al servicio público como la suma de unos elementos, no como una definición unidimensional. Son los siguientes²⁷:

²⁶ BROADCASTING RESEARCH UNIT (1985): *The Public Service Idea in British Broadcasting. Main Principles*. Londres.

²⁷ INDEPENDENT televisión COMMISSION (2000): *ITC Consultation on Public Service Broadcasting*.

- Amplia gama de programas que alimenten una variedad de gustos e intereses, considerando los horarios
- Alta calidad en los estándares técnicos y de producción, utilizando los nuevos medios para apoyar el rol educativo de la televisión
- Atención a las minorías y otras necesidades e intereses especiales
- Atención a los intereses regionales y las comunidades
- Reflejo de la identidad de la nación, siendo al voz del país, el sitio donde la sociedad se cita en las grandes ocasiones
- Emite una gran cantidad de producciones originales, realizadas específicamente para Reino Unido, que reflejan las culturas nacionales utilizando todos los talentos y la creatividad británica
- Deseo de tomar riesgos creativos, desafiando al espectador y completando la programación puramente comercial que emite los operadores privados
- Fuerte independencia e imparcialidad, información iterativa, un foro de debate público, asegurando la pluralidad de opiniones e informando al electorado
- Cobertura universal
- Una cantidad limitada de publicidad (siete minutos por hora)
- Disponibilidad universal

En conclusión, el servicio público de televisión se establece sobre tres principios:

- el principio de universalidad
- el principio de igualdad
- el principio de independencia

El principio de universalidad establece que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a los medios públicos y que éstos deben cubrir la totalidad del territorio. El acceso se tiene que complementar con la participación: tienen que existir espacios abiertos para la comunicación pública de los ciudadanos. El principio de igualdad es fundamental para el sostenimiento de la democracia. Todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes con los medios públicos, ya que su objetivo se relaciona con la rentabilidad social y no con la rentabilidad económica. El principio de independencia asegura que los medios son el espacio antes demandado y que no está expuesto al vaivén del poder ejecutivo. Para que el servicio público cumpla su misión es necesario que exista un órgano independiente que vigile el cumplimiento de las normativas aprobadas en el Parlamento.

En relación con los contenidos, el servicio público de televisión es un concepto que no se puede aplicar a toda la programación de la televisión. Existe una oferta de ocio e información muy completa en las televisiones comerciales, luego la televisión pública tiene que ofrecer contenidos específicos, que incluyan servicios informativos imparciales, entretenimiento, cine nacional, programas innovadores, etc.

En definitiva, la oferta tienen que ser distinta, pero siempre en interés de la sociedad, ya que la comunidad se sostiene sobre la comunicación; en interés de la democracia, porque los ciudadanos se fortalecen mediante la información, que les ayuda a elegir libremente; y en interés de la cultura nacional, que enriquece la vida de las personas.

En relación con la financiación, los servicios públicos de televisión pueden contar con ingresos procedentes de las subvenciones públicas y de la publicidad. En el primer caso, los ingresos se destinarían a los contenidos específicos y diferenciadores, así como al valor añadido de la televisión pública, como la universalidad. No obstante, la subvención no está reñida con la eficiencia económica. La publicidad sólo puede justificarse en casos determinados.

Desde el punto de vista de la economía política de la comunicación, los servicios públicos de televisión tienen como objetivo contrarrestar el poder de la publicidad y los conglomerados. Una televisión pública fuerte, con una financiación asegurada a largo plazo, no se deja influir por los intereses de la publicidad. En este sentido, los medios públicos desarrollan una función central en el ecosistema nacional de medios

Finalmente, en la era digital, el servicio público de televisión tiene que contar con la interactividad. La televisión, como negocio y como ocio, ha cambiado sustancialmente en este entorno y no puede mantener la estructura rígida de arriba abajo (top – down o broadcasting), porque la sociedad demanda una comunicación menos jerárquica, más horizontal y personalizada.

1.2. ¿QUÉ ES LA CALIDAD EN LA TELEVISIÓN?

El concepto de calidad es crucial a la hora de hablar sobre la televisión, bien pública, bien privada; pero, como sucede con el abstracto servicio público, “el intento de establecer estándares de calidad televisiva resulta poco útil porque, entre otras cosas, nos conduce a la aplicación de la subjetividad de los que juzgan los programas y desde la óptica de lo que hacen (académicos, crí-

ticos, profesionales, periodistas, órganos reguladores controlados políticamente, etc.)²⁸”. Para Robert Picard, la falta de criterios normalizados provoca problemas de indefinición y como resultado “la calidad tiende a ser definida no por su presencia, sino por su ausencia²⁹”.

La noción de calidad ha sido estudiada desde distintos puntos de vista y cada uno de ellos prima un aspecto en relación con los medios y la televisión. Dennis McQuail evalúa el comportamiento de los medios en función del interés público. Esta visión se centra en los efectos sociales de los medios; la calidad se relaciona con los objetivos sociales y el bien común, por lo que valora positivamente la libertad, la igualdad, la diversidad, la calidad informativa, el orden social y cultural y la solidaridad³⁰. En relación con el periodismo, Robert Picard comparte este planteamiento, pero desde el punto de vista empresarial, ya que “la calidad del periodismo no es meramente una cuestión de incrementar el valor del producto para el consumidor. Más bien, la calidad es un elemento central en la consecución de los objetivos sociales, políticos y culturales comprendidos en el periodismo en las sociedades democráticas³¹”.

Para la UNESCO, la calidad se relaciona con tres elementos³²: una entidad libre e independiente; garantías formales y una gestión independiente; y una financiación estable. Una organización libre e independiente es aquella que cuenta con suficientes recursos para proveer de noticias, información de calidad, educación y entretenimiento, sujeta a la responsabilidad pública en tanto que utiliza recursos públicos. Las garantías formales son la base para promover la independencia y la responsabilidad en el uso de fondos públicos, que es la norma habitual en la mayoría de los países que cuentan con servicio público de televisión.

²⁸ TERRIBAS, Mònica (2002): “El discurso de los ejecutivos televisivos sobre calidad en el sector público y privado”. Quaderns del CAC, 14, p. 13.

²⁹ PICARD, Robert (2000): “Measuring Quality Journalistic Activity” en PICARD, Robert: *Measuring Media Content Quality and Diversity: Approaches and Issues in Content Research*. Turku School of Economics and Business Administration. Turku. P. 97.

³⁰ MCQUAIL, Denis (1998): *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Amorrortu editores. Buenos Aires.

³¹ PICARD, Robert (2000): “Measuring Quality Journalistic Activity” en PICARD, Robert: *Measuring Media Content Quality and Diversity: Approaches and Issues in Content Research*. Turku School of Economics and Business Administration. Turku. P. 97.

³² MENDEL, Toby (2000): *Public Service Broadcasting. A comparative Legal Survey*. Unesco, Asia Pacific Institution for Broadcasting Development. Kuala Lumpur.

La calidad reside en el hecho de que la televisión sea relevante en la vida de la comunidad (local, regional y nacional). La relevancia y la pertinencia del rol público frente al privado se demuestra en unos contenidos esencialmente diferentes, cuya finalidad es el servicio a la comunidad³³:

- Más proyectos de periodismo cívico que información política
- Más y mejores programas para la gente joven y la tercera edad
- Un énfasis renovado en la programación educativa, utilizando especialmente la banda ancha de la televisión digital
- La “gran alianza” de la televisión pública con museos, bibliotecas y escuelas para ser un proveedor de información y contenidos
- Un nuevo empuje en los contenidos locales

Hace falta plantearse si la cultura, en un sentido amplio, es una cuestión exclusiva de los operadores públicos. Este modelo ofrece dos ventajas y dos inconvenientes. Del lado de las ventajas, las televisiones públicas pueden influir positivamente en la sociedad y autolegitimar su existencia. Este punto acentúa el valor de contenidos que no necesariamente responden a una cuota alta de audiencia. Asimismo, permite distinguir claramente el rol de la televisión pública frente a los operadores privados. Las dos desventajas residen en el hecho de la multiplicación de actores audiovisuales dificulta la evaluación de las responsabilidades y en que los programas culturales tienden a tener bajos niveles de audiencia. Si se interpreta restrictivamente, la televisión pública no puede ser una televisión de elites.

Desde el punto de vista de la empresa de televisión, al considerar la televisión como un servicio, la calidad se define por la opinión de sus usuarios (los telespectadores) y de sus propietarios. En este último, existen dos modelos de televisión: públicos y privados. Los entes públicos no tienen que dividir sus beneficios entre los propietarios, porque los beneficios generados son usados para cubrir gastos o reinvertirse en el desarrollo de contenidos y servicios, mientras que los operadores privados se definen como operaciones comerciales, diseñadas para producir beneficios económicos y de poder.

Robert Picard evalúa la calidad desde la confianza del consumidor hacia el bien, producto o servicio:

³³ STAVITSKY, Alan G. (2002): “Guys in Suits with Charts´ and the Fight to Save US Public Broadcasting”. Paper presentado en la conferencia RIPE 2002: Broadcasting and Convergence: Articulating a New Remit.

*El concepto de calidad implica la concesión de valor al dinero o el tiempo empleado por los consumidores en la obtención y uso de un bien o un servicio. Su existencia es un factor central en el desarrollo de la confianza del consumidor y en la creación de fidelidad, mediante la creación de un producto o servicio considerado para tener una calidad más alta y así más valor que aquellos que ofrecen los competidores*³⁴.

Esta perspectiva valora la idea de calidad total, que valora positivamente la creación de una cultura organizacional que sostenga el entramado de la compañía. En tanto que no es posible establecer cánones similares a otros sectores, el profesor Sánchez Tabernero ha sugerido diez características que iluminan la idea de calidad en la empresa informativa³⁵:

- Exclusividad o singularidad
- Adaptación del contenido a las necesidades humanas
- Identidad de la compañía
- Precisión, veracidad y coherencia interna en los productos mediáticos
- Contenidos agradables
- Originalidad, imaginación y creatividad
- Cercanía temporal o emocional
- Comprensibilidad
- Presentación atractiva
- Base física

Estas características de la calidad en el sector audiovisual son orientativas, si bien entendemos que presentan algunas deficiencias a la hora de establecer cánones o buscar la normalización. Los aspectos relacionados con las emociones humanas son difícilmente tangibles y, del mismo modo, la rapidez en la obtención de la información no asegura su veracidad o su correcta comprensibilidad.

Resumimos que, a falta de una definición unívoca del concepto, la calidad en televisión es el compendio del sistema estatal de televisión, las instituciones que vigilan el correcto funcionamiento del mismo, los contenidos

³⁴ PICARD, Robert (2000): "Measuring Quality Journalistic Activity" en PICARD, Robert: *Measuring Media Content Quality and Diversity: Approaches and Issues in Content Research*. Turku School of Economics and Business Administration. Turku. P. 97.

³⁵ SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso (1998): "Some controversial Ideas about Media Quality" en PICARD, Robert (ed.): *Evolving Media Markets: Effects of Economic and Policy Changes*. Turku School of Economics and Business Administration. Turku. P. 120-141.

emitidos y la imparcialidad de los servicios informativos, así como la interacción entre el mercado, el público y la audiencia. Detrás de la batalla semántica se dibuja un delicado equilibrio entre la programación para la mayoría de la audiencia y para minorías, que refleja la dialéctica entre la libertad de empresa y las obligaciones para con la sociedad.

1.3. EL RETO DIGITAL

Como consecuencia de la desregularización, la fragmentación y la liberalización de los mercados televisivos europeos, así como la generalización de la televisión digital las emisoras públicas, generalistas y estatales se encuentran ante la encrucijada, porque “la racionalidad de un servicio público de televisión está mucho más basada en el ámbito analógico; el mundo del espectro y la publicidad limitados³⁶”.

Algunos autores aseguran que el cobro del canon es difícilmente justificable en el entorno digital. “No es una exageración decir que el servicio público de televisión, si existe algo así, está en peligro de muerte. En tanto que la audiencia se fragmenta, se ha dificultado la defensa y justificación de un canon universal. En tanto que los canales de transmisión superan las fronteras, la relevancia de los sistemas nacionales se cuestionan³⁷”.

Por eso, el canon es tanto un privilegio como una responsabilidad. En la última década, el pago del canon se ha mantenido estable en Europa, porque de alguna manera los telespectadores han considerado que su desembolso era entendido como una forma de suscripción que promovía cierta diversidad en los contenidos. No obstante, se reconoce que no ha cumplido esta función. Ante el reto de la era digital, el Consejo Mundial de Radio y Televisión estima que las nuevas tecnologías pueden mejorar y complementar la misión del servicio público de televisión, ya que es difícil que los operadores privados asuman cierto tipo de obligaciones.

Andrew Graham y Gavyn Davies aducen tres razones para la defensa del servicio público en el entorno actual:

³⁶ MCGONAGLE, Tarlach (2001): “Changing Aspects of Broadcasting: New Territory and New Challenges”. IRIS Plus, Issue 2001-10. Observatoire Européen de L’Audiovisuel. P. 6.

³⁷ WATSON, James (1998): *Media Communication. An Introduction to Theory and Process*. MacMillan Press. Londres. P. 89.

- Existe un peligro real de concentración, si se abandona el sector audiovisual al devenir del mercado
- Los operadores comerciales no cumplirían con las funciones sociales y políticas de la comunicación
- No existe un compendio legal que corrija las deficiencias del mercado

Como medidas proactivas para superar estas dificultades, el servicio público de televisión tiene que desarrollar tres roles:

- Contrapeso de la posible monopolización empresarial o fragmentación de las audiencias
- En tanto que su misión (funciones normativas y performativa) es sustancialmente diferente, amplía las posibilidades de elección de los consumidores
- Se convierte en una influencia positiva en el sistema

Los medios públicos tienen que reinventar su funciones, porque los puntos de partida de los modelos fundadores están absolutamente obsoletos. Encontramos diez funciones pueden orientar la misión de la televisión pública en el entorno digital³⁸:

- Isla de credibilidad ante la fragmentación comercial de las audiencias
- Garantía de participación social
- Proveedor de información independiente y creíble
- Proveedor de información desde la perspectiva nacional
- Conformar una voz nacional en el entorno europeo y mundial
- Garantía unos estándares de calidad
- Completa la oferta del sector comercial
- Garantía de la identidad cultural
- Fomenta la producción nacional y europea
- Motor de la innovación

La idea de servicio público está vigente también en Internet porque coinciden muchas de las características originales de los modelos fundadores de la

³⁸ HOLZNAGEL, B.: *Public Service Broadcasting and the Contemporary Challenge*, citado por JAKUBOWICZ, Karol: "We know it when we see it? Public Service Broadcasting: Definitions, Descriptions and Policy Dilemmas". Disponible on line: <http://info.lut.ac.uk/research/changing-media/KJ-Paper.html>

televisión. El núcleo de los intereses permanece invariable: uso público de las ondas o de los cables de transmisión; intrusión del medio en el hogar; incremento del uso del medio para más comunicaciones tanto en término de contenidos como de acceso; necesidad de contenidos para la información, la educación y el ocio; la identidad cultural nacional; la protección de menores; la diversidad; la competencia; y la privacidad.

De la misma opinión es la profesora Thomass, para quien la televisión pública debe actuar de catalizador de la sociedad de la información al menos en seis puntos³⁹:

- La infraestructura de información y conocimiento: la televisión es un instrumento válido para la difusión del conocimiento, sobre en las áreas con bajos índices de alfabetización
- La brecha digital: la televisión digital es una vía para reducir este problema
- El acceso a la información y el conocimiento: los operadores públicos cuentan con miles de horas de documentales, bases de datos y otros productos de interés público
- La capacidad de construir la sociedad informacional: los recursos propios de los operadores públicos para la función formativa y educativa hasta la puramente personal
- La identidad cultural y la diversidad
- La cooperación regional e internacional

Estas funciones son novedosas y ajenas a la visión tradicional del servicio público de televisión, por lo que encuentran la oposición de algunos actores privados, que creen que la televisión pública no debe ocupar el espacio cibernético. En Reino Unido, la British Internet Publishers' Alliance (BIPA) ha cuestionado la decisión del gobierno británico de apoyar Internet como el tercer elemento de los medios públicos para complementar la radio y la televisión. La BIPA sostiene que “el gobierno debería redefinir la extensión cuáles de las actividades de la BBC on line son propiamente y necesariamente una ampliación de las obligaciones de la Corporación” y valorar “cuánto están de hecho o potencialmente estas actividades distorsionando la base comercial de

³⁹ THOMASS, Barbara (2004): “The Agenda of the World Summit on the Information Society and Public Service Broadcasting”. Paper presentado en la conferencia RIPE 2004: Mission, Market and Management: Public Service Broadcasting and the Cultural Commons.

los servicios de Internet⁴⁰". El director general de la BIPA se preguntaba "si existía la necesidad de que los operadores públicos, como la BBC, distribuyeran deporte y música pop a través de Internet⁴¹".

Frente a esta posición comercial del uso de Internet, los medios públicos defienden que el valor añadido de la convergencia no reside en la transmisión (como señalábamos anteriormente), sino en la sinergia. La vía de desarrollo de este modelo sinérgico es la conversión de las páginas de los operadores públicos en portales, que aprovechen la marca. Los usuarios pueden utilizar estos portales como puerta principal de acceso, lo que abre el modelo de negocio a otras posibilidades de información comercial.

La sinergia se manifiesta en distintos ámbitos. En el campo de la programación, Internet puede ser una agenda completa de la programación preparada, con todo tipo de detalles sobre la producción (actores, directores, idiomas disponibles, etc.), así como canal complementario de material archivado. En el ámbito de la distribución, la web puede utilizarse como fuente para canales minoritarios, como los educativos. Asimismo, la web como portal puede convertirse en una fuente autoritativa que redirija al usuario hacia otros hipervínculos. Como fuente de ingresos, la web permite ampliar el marco de actuación del estado al planeta. Finalmente, la interactividad se puede utilizar en multitud de formas.

En este plano, se valora que la televisión digital apoya la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para participar, así como oportunidades para la independencia y la individualización en una sociedad del conocimiento conducentes a la creación de contenidos de valor añadido para el ciudadano. La producción de contenidos de valor añadido en la televisión pública digital tiene que conducir a asegurar que todos los ciudadanos tienen la oportunidad de obtener y utilizar conocimiento e incorporar al concepto de cultura todo lo que se relaciona con la ciudadanía en un mundo globalizado.

⁴⁰ BRITISH INTERNET PUBLISHERS' ALLIANCE (1999): *BIPA Submission to the Davies Review Panel*. P. 6.

⁴¹ Citado por HILLS, Jill y MICHALIS, Maria: "The Internet: A Challenge to Public Service Broadcasting?". *Gazette*, vol. 62 (6). P. 478.

La televisión digital abre la puerta a una distribución más democrática de los contenidos de los canales mediante las siguientes medidas⁴²:

- Mayor cantidad de canales básicos, por razones técnicas
- Canales destinados a las minorías
- Servicios individualizados
- Servicios interactivos
- Servicios on line de contenidos estándar
- Servicios on line de pago
- Contexto de pago por visión
- Recursos de gestión más avanzada

La paradoja reside en la multitud de posibilidades que ofrece Internet y otras tecnologías aplicadas al concepto de servicio público: “Ahí está la ironía: cuanto más atractivo es el sitio de Internet del operador público, más global se convierte y más atacado es por no ser únicamente nacional” por lo que “lo que comenzaba como una medida defensiva para los operadores públicos puede volverse en contra por su éxito, sacando a flote una vez más la cuestión de qué es el servicio público y sus roles en un sistema multimedia⁴³”.

El servicio público en la era digital se integra en el modelo de esfera pública aplicado a los medios de comunicación, que considera a los individuos más como ciudadanos que como consumidores de televisión. Es más, los medios de comunicación, especialmente la televisión, sirven a los ciudadanos como otro estamento más de las administraciones públicas.

Para resolver estas carencias, el servicio público tiene que transformarse, siguiendo un esquema en tres etapas. La primera supone conocer el cambio (la fragmentación de las audiencias, la globalización cultural, la hegemonía cultural angloestadounidense...); la segunda, adaptarse a los cambios (la interconexión de actores y operadores, la cultura de la innovación, la digitalización de archivos,...); y, por último, modelar el cambio (políticas públicas, formación, flexibilidad,...).

⁴² WIIO, Juhani (2004): “From the Information Society to a Knowledge-Value Society: Public Service digital television as a player in the information society of the future”. Paper presentado en la conferencia RIPE 2004: Mission, Market and Management: Public Service Broadcasting and the Cultural Commons.

⁴³ HILLS, Jill y MICHALIS, Maria: “The Internet: A Challenge to Public Service Broadcasting?”. Gazette, vol. 62 (6). P. 491.

El conocimiento de las debilidades del sistema nos indica las posibles respuestas del servicio público de televisión, dentro de unas políticas públicas audiovisuales más completas. Frente a la multiplicación de las vías de distribución y la fragmentación de las audiencias, el servicio público de televisión tiene que estar presentes en las principales vías de distribución de la señal (cable, satélite e Internet). La multiplicación de los actores de la industria audiovisual consolida el papel de la televisión pública como contrapeso, sobre todo en los mercados pequeños (por ejemplo, las autonómicas y las lenguas minoritarias), y como motor de las innovaciones.

La digitalización presenta nuevas formas de consumo audiovisual y nuevos tipos de audiencia. Frente a esto, la televisión pública tiene que asegurar su cometido de cara a los requisitos mínimos. En países con canon o licencia, esta fuente de ingresos puede permitir acciones innovadoras de cara a la audiencia.

La fragmentación de la audiencia reduce el espacio público común que es la base de su concepción democrática de los medios de comunicación pero, por otro lado, se abre el abanico de posibilidades de avanzar y fortalecer la misión del servicio público como fuerza centrípeta que fomente la comunicación plural y como vehículo para una cultura cívica revitalizada.