



Composición a partir de imagen de Margaret Thatcher (1979).



Retos y Estrategias

## Servicio público de televisión en Europa

PETROS IOSIFIDIS

Este artículo analiza algunas de las tendencias de la industria televisiva europea en base a los informes anuales de las emisoras, documentos oficiales de la Comisión Europea (CE) y otras publicaciones, al tiempo que observa el impacto que han tenido sobre las emisoras de televisión pública (TVP). Con esta finalidad, se realiza un breve repaso de los cambios tecnológicos, económicos, políticos, ideológicos y regulatorios que han modificado los mercados de televisión en Europa; y una investigación sobre las presiones que estos cambios han ejercido sobre las emisoras de TVP en toda Europa en relación a su financiación, estructuras organizativas, iniciativas tecnológicas y elecciones de programas.

Palabras Clave: televisión pública, Europa, nuevas tecnologías, financiación

This article analyses some of the trends in the European television industry as they are highlighted in broadcasters' annual reports, European Commission (EC) official documents and other published documents, and look at the impact they have had on public television (PTV) broadcasters. To this end, there has been a brief review of the technological, economic, political, ideological and regulatory changes which have shaped television markets in Europe and an investigation into the pressures these changes have placed on PTV broadcasters across Europe with regard to their financing, organisational structures, technological initiatives and programming choices.

Keywords: public television, Europe, technological changes, financing

LA TELEVISIÓN PÚBLICA puede jugar un papel esencial en la protección del pluralismo de la sociedad y la satisfacción de sus necesidades culturales y sociales, y por lo tanto se encuentra en el centro de los sistemas democráticos. A través de su alcance masivo e influencia, las emisoras públicas tienen la capacidad tanto de enriquecer las vidas de los individuos como de mejorar la calidad de vida en la sociedad. En Europa la televisión pública ocupa

PETROS IOSIFIDIS, profesor en Media Policy, City University de Londres (Reino Unido).



una parte importante del sector de la televisión. Sin embargo, en Estados Unidos su papel e influencia son mínimos.

### El modelo estadounidense

El de Estados Unidos es un caso único, ya que la teledifusión comercial fue permitida con carácter previo al desarrollo de las emisoras públicas. Para cuando se lanzó la televisión pública, en 1967, en base a las recomendaciones de la Comisión Carnegie (1967), un pequeño número de redes comerciales (Disney, Viacom, General Electric, AOL-Time Warner y Fox) controlaba la mayoría de la programación en Estados Unidos. El sistema estadounidense de televisión, enormemente comercial y orientado al mercado, nunca adoptó una noción de servicio público para la televisión. El sector público trataba de compensar las limitaciones de los medios comerciales y ofrecer una programación alternativa para “ensalzar la ciudadanía y el servicio público”. En palabras de la Comisión Carnegie, la teledifusión pública estaba llamada a servir de “foro para el debate y la controversia”, presentando una “voz de los colectivos de la comunidad que de otro modo no serían escuchados”, para que así podamos “ver la América completa, en toda su diversidad”.

En los primeros años, es cierto que la televisión pública ofreció una clara perspectiva social crítica, proporcionando a la audiencia una sana dieta alternativa a la comida rápida de las redes comerciales. Programas culturales, documentales, programas de niños, etc., de características rara vez observables en los canales comerciales americanos, eran intelectualmente muy estimulantes (Nissen 2006). Sin embargo, muchos observadores sugieren que el sistema público de televisión se ha integrado progresivamente en la industria comercial. Hoynes (1994) opina que el sistema público de televisión ha dirigido su mirada hacia formatos de negocio, charlas, noticias y documentales de naturaleza en sus ofertas de programación, debido a una estructura de financiación inadecuada. Actualmente, las emisoras públicas de televisión en Estados Unidos son independientes y prestan un servicio a las necesidades de la comunidad. No obstante, todas las organizaciones públicas de televisión están ligadas a nivel nacional a través de tres organizaciones: la Corporación para la Difusión Pública (CPB, por sus siglas en inglés), creada por el Congreso en 1967 para canalizar la financiación del Gobierno Federal a las emisoras y productoras independientes. La CPB no produce ni distribuye programas; el Servicio Público de Difusión (PSB, en inglés), formado en 1969, es responsable de la distribución de programación a cerca de 348 canales públicos de televisión en todo el país. La PSB es una empresa privada sin ánimo de lucro, poseída y gestionada por las emisoras que la componen; y la Asociación de Emisoras Públicas de Televisión (APTS, en inglés), que asiste a los canales públicos de televisión con investigación y planificación. Además de estas emisoras públicas de televisión, hay numerosas cadenas no comerciales gestionadas por líderes de congregaciones religiosas financiadas gracias a donaciones de los ciudadanos e iglesias.

El impacto general de la televisión pública en la vida cultural, social y política es insignificante y, en 2009, alcanzaba menos del tres por ciento del *share* diario medio. Tal como menciona un informe de McKinsey & Company (1999), con un *share* tan bajo la televisión pública estadounidense difícilmente puede ser un rival serio para los operadores comerciales y no tiene capacidad para influir sobre las estrategias de programación a nivel nacio-

nal. Por lo tanto, la televisión pública de Estados Unidos se relega a una posición minoritaria, fuera de alcance para la gran mayoría de estadounidenses. Sin embargo, la televisión pública en Europa tiene la obligación de llegar y estar en contacto con su audiencia. De acuerdo con el informe de McKinsey&Co., las emisoras públicas europeas han influido en el desarrollo general de la televisión induciendo a sus competidores comerciales a ofrecer programas igualmente característicos.

### El modelo europeo

En Europa la televisión no se considera una mera actividad económica como en Estados Unidos, sino una herramienta social y política, accesible a todo el mundo y que contribuye a la generación de pluralismo, diversidad y expresión democrática. En Estados Unidos, la televisión se desarrolló en un ambiente intensamente competitivo desde el principio y, por ello, los medios de servicio público tienen un impacto mínimo en términos culturales, sociales y políticos. De forma completamente contraria, el modelo europeo se ha caracterizado por la intervención del Estado que ocupa una parte importante en el conjunto de la industria de la televisión. Históricamente, se justificaban los monopolios en televisión y radio por razones técnicas, escasez de espectro, pero con el tiempo se añadieron una serie de argumentos políticos y sociales a esas razones técnicas, dado que se entendió que los medios de difusión podían ejercer una gran influencia y, por lo tanto, tenían que ser estrictamente regulados (Humphreys 1996: 112-13; Iosifidis, Steemers y Wheeler 2005: 9). Con la importante excepción de Luxemburgo, que nunca experimentó control estatal en el sector, de la misma manera que en Reino Unido, Bélgica (Valonia) y Finlandia, donde se introdujo la televisión pública en los años cincuenta, las emisoras públicas de televisión (TVP) en Europa funcionaron bajo un régimen de monopolio hasta los años ochenta y constituyeron la única fuente de información y entretenimiento.

Sin embargo, la organización y el funcionamiento de los canales públicos no es igual en toda Europa, con diferencias en el modo de financiación y estructura, la independencia política, etc. Por ejemplo, los ingresos de la emisora de televisión pública británica BBC y la sueca SVT proceden casi en exclusiva de las cuotas de licencia, mientras que la fuente de ingresos de la española TVE es la publicidad y las concesiones del Estado. La emisora pública nacional griega ERT se financia gracias a un recargo en las facturas de electricidad. En Holanda, el Parlamento decidió en 2004 reemplazar el canon por un impuesto especial en forma de suplemento al impuesto sobre la renta. Aparte de las diferencias en la financiación, las emisoras de televisión pública difieren en sus términos estructurales. Por ejemplo, mientras que TVE en España se caracteriza por una estructura integrada, controlando todas las áreas de actividad televisiva, los gobiernos locales supervisan las cadenas públicas de televisión regional en el país. Además, algunos países (Francia, España y Grecia) han sido testigos de la emergencia de emisoras estatales en lugar de emisoras públicas. La diferencia entre la televisión pública y la estatal radica en el grado de independencia con respecto al poder político. Mientras que la televisión estatal promueve los intereses del estado, es decir, del gobierno, la televisión pública goza de autonomía y de una independencia editorial. En Francia, España, Italia y Grecia, condiciones calificadas como clientelismo político o paternalismo estatal han impedido la emancipación completa de la televisión pública con respecto al control político directo (Consejo de Europa 2004). En





Francia y en Italia las emisoras estatales empezaron a transformarse en emisoras públicas en los años setenta, mientras que en España y Grecia las dictaduras respectivas de Franco y de los Coroneles retrasaron los procesos de transformación. Pero incluso el buque insignia de las emisoras independientes, la BBC, fue atacado por el gobierno británico debido a su cobertura de la guerra de las Malvinas en los años ochenta así como con motivo de la guerra de Iraq en 2003. Además, algunas grandes emisoras de televisión pública se han expandido internacionalmente, la BBC y la española TVE, o han emprendido proyectos de cooperación transfronteriza, la sueca SVT con otras emisoras nórdicas, mientras que otras se han centrado en el mercado doméstico debido a su pequeño tamaño y a las barreras idiomáticas (la irlandesa RTE y la griega ERT).

### La misión de la televisión pública

Las grandes diferencias entre los sistemas de teledifusión derivan de distintas tradiciones, culturas políticas así como de diversos sistemas de regulación que circulan a través de Europa. Se deduce, por lo tanto, que es difícil identificar un único modelo de televisión pública y/o describir adecuadamente la televisión pública. En términos generales, sin embargo, hay una serie de obligaciones comunes conferidas a la televisión pública por parte de la sociedad que definen el conjunto de sus actividades. Estas obligaciones pueden ser resumidas del modo siguiente:

- . Universalidad del contenido y el acceso.
- . Difusión de programas que contribuyan a la cohesión social y al proceso democrático.
- . Establecimiento de altos estándares de calidad en áreas de entretenimiento, educación y formación.
- . Contribución al pluralismo político y la diversidad cultural.
- . Enriquecimiento de las vidas de los individuos a través de la historia, las artes y las ciencias.
- . Preservación y promoción de la cultura y herencia nacionales.
- . Independencia y rendimiento de cuentas editorial.
- . Satisfacción de las necesidades de una sociedad crecientemente multicultural (nueva obligación).

### Televisión pública en un mercado competitivo

Desde mediados de los años ochenta, el mercado europeo de la televisión ha experimentado grandes cambios. El rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación junto con la laxitud que se ha producido en torno a la propiedad y las reglas relativas al contenido abrieron la puerta para que nuevos actores entraran en el sector, cambiaran las dinámicas del mercado y lo condujeran a la privatización y a la comercialización. La convergencia gradual de distintos sectores de comunicación, en combinación con el desarrollo de internet y de los servicios a través de la red, ha llevado a la creación de nuevas estructuras de mercado, así como nuevos roles para los propietarios de las compañías de comunicación. Esto ha derivado en la concentración de capital y el control del flujo de información en un número aún menor de conglomerados multinacionales. Todos estos factores —políticos, económicos, tecnológicos, socio-culturales y regulatorios— han tenido una gran influencia en el desarrollo de la televisión pública. Ahora vamos a resumirlos brevemente:

## Desarrollos políticos y económicos

Distintos factores políticos y económicos han afectado a la estructura y al funcionamiento de la televisión en Europa. Durante las últimas tres décadas, el sector de la televisión se ha caracterizado por una tendencia hacia la desregulación, privatización y comercialización. El proceso, así como el ritmo, de estos desarrollos no fue uniforme en todos los países europeos. En algunos lugares prevaleció un régimen de completa y desregulada liberalización del sector de la televisión. En el resto se aplicó un marco regulatorio de un modo predeterminado con fases transicionales. Pese a estas diferencias, el impacto sobre la televisión pública fue decisivo, dado que se desplazó de un modelo protegido a uno competitivo. La liberalización de la televisión se ha intensificado a lo largo de los últimos años, coincidiendo con la globalización de las comunicaciones y la inminente convergencia tecnológica de los medios audiovisuales, las telecomunicaciones y la tecnología de la información. Todas estas presiones multifacéticas han afectado al estatus y a la posición influyente de la que previamente gozaba la televisión pública.

## Cambios tecnológicos

La introducción de nuevas tecnologías —específicamente el desarrollo de sistemas de transmisión por cable y satélite en los años ochenta, así como la introducción de la tecnología digital y el rápido desarrollo de internet en los años noventa— ha tenido como consecuencia una proliferación sin precedentes de canales comerciales y una competencia intensa entre medios públicos y privados. La digitalización de la información ha multiplicado las formas de comunicación y ha provocado la aparición de canales temáticos que se centran en temas específicos. El número de canales de televisión se ha multiplicado por diez desde 1990. Un total de 1.300 canales operaban en Europa a finales de 2009, en comparación con los 103 que había en 1990. También en 2009 la penetración multicanal alcanzó al 99 por ciento de los países nórdicos, así como a Alemania, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Finlandia y Holanda. Aunque las fases del desarrollo tecnológico pueden variar de país a país —por ejemplo, la adopción de la televisión digital y el uso de internet se han extendido más en los países del norte de Europa que en los del sur—, la tecnología digital va a entrar de forma inevitable en nuestras vidas e internet va a ofrecer un modo alternativo para acceder a material audiovisual. Este cambio va a minar más la proporción de mercado, actualmente en manos de canales establecidos y dominantes, incluidas las tradicionales emisoras de televisión pública.

## Cambios socioculturales

En paralelo a estos factores político-económicos y tecnológicos, un amplio espectro de cambios sociales y culturales está afectando al papel de la televisión pública e influyendo en su estatus. En el plano individual, los ciudadanos se están convirtiendo en clientes que realizan sus elecciones y adoptan su comportamiento, cada vez más, en base a necesidades y preferencias individuales que en base a su papel cívico en la comunidad (Nissen 2006: 22). La globalización, el movimiento libre de capital, bienes y servicios y la migración desde otros continentes en una escala nunca vista hasta ahora, son fuerzas que han perturbado la integración y perjudicado la cohesión social. El creciente individualismo y el cambio radical en el modo de







vida occidental se han combinado con un clima más general de descontento con los servicios públicos de información, que por definición ya no son capaces de alcanzar y satisfacer a todos los espectadores. La desregulación ha ofrecido los beneficios de muchas más fuentes de información, otorgando poder a los ciudadanos-consumidores y permitiéndoles seleccionar los servicios para satisfacer sus, cada vez más, variadas exigencias. Esto ha dejado a las emisoras de televisión pública con la difícil tarea de intentar revertir estas tendencias a través del restablecimiento de bienes sociales y culturales perdidos.

### Cambios regulatorios

Muchos países europeos han introducido nuevos regímenes regulatorios con el propósito de abolir restricciones previas en el desarrollo del sector. Por ejemplo, con la Ley de Comunicaciones de 2003, las emisoras británicas se encontraron con la introducción de una nueva legislación que liberó los mercados de los medios y extendió una regulación superficial. En particular, la Ley abolió buena parte de la compleja regulación sobre propiedad, favoreció una mayor consolidación de la propiedad de la ITV (Televisión Independiente) y permitió a empresas no europeas la compra de empresas británicas (Ley de Comunicaciones de 2003). Por otro lado, los cambios introducidos en la legislación francesa en la década de los noventa, en particular el aumento de los límites de participaciones en canales de televisión, fueron seguidos por niveles más altos de concentración de propiedad en el sector de la televisión. Otros grandes países europeos, como España, Alemania e Italia, así como otros territorios más pequeños como Irlanda, Suecia y Grecia han seguido la misma ruta hacia la relajación de las normas de propiedad de la televisión observada en Francia y el Reino Unido (Iosifidis, Steemers y Wheeler 2005: 71-5).

### Concentración de mercado

Las poderosas economías de escala y de gama generadas por una nueva tecnología digital guían hacia fusiones, adquisiciones y otras alianzas entre compañías de medios previamente separados. El desarrollo corporativo en el mercado europeo se ha visto facilitado por la introducción de un nuevo régimen regulador liberal e inevitablemente ha conducido a niveles más altos de concentración que han puesto en riesgo la diversidad de los medios (Iosifidis 2007). El mercado ha sido testigo de la emergencia de grandes compañías con una orientación transnacional, que no puede ser fácilmente observadas con un análisis a nivel nacional o incluso europeo. Destacan la concentración horizontal de distintas partes de la industria de medios a través de cadenas de valor y la integración vertical de dicha cadena desde el desarrollo y la creación de conceptos, formatos y producción de contenidos hasta la gestión, distribución y consumo de canales (Nissen 2006: 10). En 2004 sólo había siete principales compañías operando en el continente:

1. El conglomerado alemán de medios Bertelsmann, un centro neurálgico de integración de comunicación, medios y entretenimiento en numerosos países.
2. La italiana Fininvest, propiedad de la familia Berlusconi.
3. La francesa Lagardere Media.

4. Liberty Media de John Malone, con el control de United Pan-Europe Communications (UPC, el operador por cable más importante de Europa).
5. La News Corporation de Murdoch, cuyas participaciones en medios se extienden a Estados Unidos, Europa, Australia, Latinoamérica y Asia.
6. La SBS Broadcasting de Luxemburgo.
7. NBC-Universal, propietaria de la red de televisión NBC y Universal Studios, adquiridos de la compañía francesa Vivendi en 2003 (Kevin et al. 2004: 242-3).

## Dilemas

Estos desarrollos han puesto en duda no sólo el modo en que la televisión pública se financia, sino también su misma razón de ser. Inevitablemente los canales públicos europeos se enfrentan a una serie de dilemas en cuatro áreas principales.

## Estrategias de competencia y programación

La abolición de los monopolios estatales y la introducción de la competencia en el sector audiovisual han puesto a las cadenas públicas de televisión en una posición inferior en relación a los canales comerciales. Aunque las emisoras de televisión pública hacen esfuerzos para responder a estas nuevas condiciones, éstos están limitados por el hecho de que tienen una misión social, esto es, la defensa del interés público<sup>1</sup>. Cumplir con esta misión significa que los canales públicos tienen que ofrecer calidad informativa, por lo tanto a alto coste, y servicios educativos y de entretenimiento, normalmente inexistentes en el mercado libre. La obligación de la televisión pública de preservar la cultura nacional, brindar servicios educativos y ofrecer servicios para las minorías no facilita la competencia directa con las cadenas privadas.

Sin embargo, el no transmitir programas populares que atraen grandes audiencias puede dar como resultado una desventaja en la competencia. Se observa una inquietante contradicción entre la necesidad de los canales de televisión pública de ser agresivos en el mercado y sus obligaciones en cuanto a servicio público (Padovani y Tracey 2003: 133). Por lo tanto, el dilema es el siguiente: ¿deberían continuar las emisoras de televisión pública actuando de acuerdo con sus responsabilidades legales o deberían adoptar tácticas competitivas similares a las de los canales privados? En otras palabras, ¿deberían participar en la batalla por el índice de audiencia y por lo tanto ofrecer servicios similares a los del sector privado, donde los beneficios priman sobre la calidad del programa? ¿O deberían centrarse en servicios que el sector privado, por definición, no cubre? Si optan por el segundo escenario, podrían no ser capaces de mantener las cotas de audiencia a un nivel razonable, alrededor del 20 por ciento, ni de defender su posición de servidores del interés público. Como veremos, los canales públicos ya están sumidos en la batalla por los niveles de audiencia y han adoptado un enfoque de programación mucho más convencional para abordar el reto competitivo.

## Método de financiación

El canon constituye la principal fuente de ingresos de la televisión pública en Europa. Los ingresos adicionales derivan de la publicidad, ventas de programas y revistas de televisión, subsidios gubernamentales e ingresos



[1] Aunque la noción de interés público en el sector de los medios es multidimensional, en opinión de este autor los canales de televisión sirven el interés público sólo cuando: (a) mantienen una diversidad de programación que puede satisfacer a todos los espectadores, incluyendo las minorías; (b) ofrecen un contenido de alta calidad; (c) garantizan al espectador el acceso a los programas con independencia de su ubicación geográfica; y (d) garantizan precisión e imparcialidad, especialmente con respecto a las noticias y temas de actualidad.



por suscripción. En los días del monopolio era mucho más sencillo justificar un canon, pero este sistema colectivo de financiación se ha visto sometido a una intensa presión debido a los desarrollos tecnológicos que han abierto la puerta a muchos más canales en el mercado. El hecho de que la publicidad y otros ingresos comerciales constituyan recursos meramente suplementarios para la mayoría de los canales públicos de televisión, junto con la falta de voluntad por parte de la mayoría de los gobiernos para adaptar el canon a los niveles requeridos por la inflación, ha generado dificultades económicas para los canales públicos. Además, desde hace algún tiempo se han producido debates a nivel europeo sobre cómo reducir la dependencia pública de la televisión respecto al canon y sobre cuál es el método más eficiente y racional de financiación en la era digital multicanal.

La elección de la combinación de financiación puede influir sobre las actividades de los canales públicos y en particular sobre el contenido de sus programas. La financiación en base a cuotas de licencia reduce la dependencia respecto a la publicidad, evita la competencia directa con emisoras comerciales y permite que los canales públicos formulen una estrategia de programación que incluya programas variados, innovadores y arriesgados. Los canales privados suelen acusar a los públicos de hacer uso de dinero público para desarrollar actividades comerciales y programas populistas que ya son ofrecidos por el mercado libre, resultando por lo tanto en una distorsión del mercado y en una competencia injusta. Pese a las numerosas reclamaciones presentadas ante la Comisión Europea en relación con los sistemas de financiación, la CE rechazó prácticamente todas ellas y declaró la compatibilidad del uso de los cánones con el Tratado. No obstante, tales desarrollos han provocado confusión y creado una inseguridad respecto a los futuros niveles de ingresos de los canales públicos, además de poner un freno a la inversión y aumentar los costes operacionales.

### **Inversión en nuevas tecnologías**

La cuestión inicialmente formulada respecto al rápido desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación es si las emisoras públicas de televisión deben aprovechar distintas formas de retransmisión de sus programas. ¿Deberían estar autorizadas a ofrecer canales temáticos o servicios en internet, por ejemplo? Conviene señalar que de toda la Unión Europea, sólo en el Reino Unido y en España se señala expresamente en la regulación del canal público que deben emprender actividades digitales. Un argumento a favor es que la inversión en nuevas tecnologías de la comunicación permite que los canales públicos readquieran su ventaja competitiva y que, por lo tanto, jueguen un papel protagonista en la nueva era. Otro es que la televisión pública debe estar presente en todas las plataformas y asegurar que el contenido digital sea accesible a toda la ciudadanía para garantizar el principio de universalidad. Esto puede lograrse a través de un paquete *free-to-air* y de la promoción de un estándar común y abierto para la difusión de las señales de televisión digital que abordarían el problema del cierre de los estándares técnicos en marcas registradas. Esta fórmula garantiza la participación y promueve una amplia actividad con tecnologías digitales. La mayoría de las emisoras públicas han lanzado consorcios digitales gratuitos o participado en ellos (Iosifidis 2010).

Asimismo, algunas cadenas públicas ya han invertido en áreas tales como internet y el sector multimedia, mientras que las emisoras de televisión pública en algunos de los países más pequeños están en fase de pla-



nificación. El dilema, sin embargo, tiene que ver tanto con los métodos de financiación de estas iniciativas como con el acceso de los espectadores a los nuevos servicios. De hecho, el método de financiación de tales actividades determina el nivel de acceso que los ciudadanos-consumidores pueden disfrutar. Por ejemplo, si los nuevos servicios se financian a través de suscripciones, entonces serán accesibles solamente para aquellos que puedan pagar la suscripción, sacrificando de ese modo el principio de universalidad. Si, por otro lado, se financian a través de un canon estarían a disposición de todo el mundo. Este escenario, no obstante, presupone lógicamente el incremento del canon en intervalos regulares para cubrir tal inversión, algo que los gobiernos nacionales en su conjunto no están dispuestos a hacer dado el coste político.

### Reforma organizativa

Para abordar los cambios comerciales en las preferencias de la audiencia y en los avances tecnológicos es esencial para las emisoras de televisión pública adoptar estrategias operacionales y de organización a largo plazo. La búsqueda de contenidos nuevos y de nuevos centros de producción y unidades organizativas capaces de cubrir nuevas exigencias presupone la creación de un modelo de organización moderno y racional elaborado y diseñado por asesores especialistas, gestores externos y consultores, que pueden clarificar prioridades y buscar objetivos específicos en lugar de principios vagos. Tal como argumentan Coppens y Saeys (2006), el instrumento preeminente para la mejor definición de tareas es el contrato de servicio público. Mientras que las leyes y/o los decretos siguen refiriéndose a una serie de principios, las tareas específicas se definen en los contratos. Un número creciente de países, incluido el Reino Unido, Francia, Irlanda y Suecia han especificado la misión de sus canales de televisión pública en los contratos, mientras que los sistemas de televisión en países como España y Grecia todavía no cuentan con ese tipo de contratos. La mayoría de los contratos urgen a las emisoras de televisión pública a adoptar una política más moderna de recursos humanos, a gastar el dinero público de una forma más eficiente, justificar sus recursos financieros y a aumentar sus ingresos a través de actividades internas como la reducción de gastos indirectos o los despidos. Como resultado, la misión de las cadenas de televisión pública se define, cada vez más, en términos de objetivos específicos y medibles.

La ventaja de un nuevo sistema administrativo para las emisoras de televisión pública, en las que el contrato de servicio público es un elemento básico, es que insta a las corporaciones públicas a rendir mejor cuentas ante la comunidad a la que sirven. Sin embargo, el nuevo sistema administrativo puede poner restricciones demasiado estrictas a la autonomía de las emisoras, por lo que la evaluación del rendimiento de las cadenas puede ser presentada ante las autoridades políticas competentes, las cuales valorarán dicho rendimiento desde su propia perspectiva y en su caso impondrán sanciones (Ibídem). Otro inconveniente del fomento de un enfoque más dirigido hacia la gestión es que el sector público puede operar abiertamente en base a criterios comerciales y no ya como un servicio público. Un informe del Consejo de Europa (2004: 15) indica que ha quedado probada la dificultad de desarrollar la cultura de gestión necesaria para reducir el tamaño de las organizaciones, limitar el personal, reducir costes y promover una efectividad y eficiencia en los costes; porque la legislación





laboral generalmente dificulta el despido de trabajadores y en todo caso la mayoría de los intentos de llevar a cabo las reformas se han estancado debido a conflictos de tipo político. Aunque los intentos de reorganización de las emisoras son necesarios para su propia supervivencia, es evidente que estos intentos no están exentos de problemas.

Todo lo anterior constituye únicamente una pequeña porción de la compleja red de dilemas que emergen en el nuevo orden televisivo, caracterizado por el desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación, la prevalencia de fuerzas del mercado, la liberalización e internacionalización de los mercados de televisión, así como la convergencia de tecnologías. Pese a la existencia de diferentes sistemas públicos de emisión, los dilemas y los problemas a los que se enfrentan hoy los canales públicos son compartidos por los servicios de televisión pública europeos.

### Discusión y conclusiones

¿Cuál debería ser la misión de las emisoras de televisión pública? ¿Deberían tener una ambición integral completa o deberían simplemente complementar el mercado? ¿Qué tipo de contenido deberían adoptar? ¿Qué recursos deberían emplear para materializar su mandato? Estas son preguntas importantes y complicadas al mismo tiempo, particularmente en un contexto en el que los canales públicos están en directa competición con rivales privados por ingresos comerciales y por lo tanto se esfuerzan por combinar servicio público con popularidad. Quizás el punto de partida sería preguntarnos a nosotros mismos en qué tipo de sociedad nos gustaría vivir. En opinión de este autor, los valores que deberían ser protegidos en una sociedad con rostro humano son el pluralismo, la independencia, la accesibilidad, la calidad de contenidos, la cohesión social y la protección de la privacidad. La misión de las emisoras de televisión pública no debería limitarse a informar, educar y entretener, sino también a otorgar poder a los ciudadanos buscando lo distintivo en el ámbito y la calidad de las ofertas. No únicamente eso, las instituciones de televisión pública deberían invertir en muchas categorías de contenidos. Tal como Jakubowicz (2010) señala, hay una gran diferencia entre simple variedad y genuina elección, y los canales públicos deberían cubrir muchos géneros que no están suficientemente representados, tales como los asuntos de actualidad, las artes y la religión. Más importante aún, los canales públicos deben tratar a sus espectadores como ciudadanos, no como meras audiencias. Esto es así porque las audiencias de las emisoras de televisión pública son un público, no un mercado (Raboy 1996).

¿Cuál debe ser el modelo de financiación que estas entidades deberían adoptar para lograr estos objetivos? El canon sigue siendo la fuente de financiación más fiable y estable que está relativamente libre de limitaciones políticas. Aunque la razón de ser del mantenimiento de la financiación pública se ha debilitado en el tiempo presente, este método de financiación libera a las emisoras públicas de las presiones del mercado y garantiza la innovación, la calidad y el carácter distintivo de la programación, tal como se evidencia en los casos británico y sueco, ayudando así a las instituciones públicas a materializar sus mandatos. Las emisoras de televisión pública que son altamente dependientes de ingresos comerciales se comportan de un modo similar al de sus competidoras comerciales y se centran en opciones de programas de baja calidad preferidos por la mayoría de espectadores, tal como demuestra la cadena española de televisión. A nadie le gusta

pagar impuestos, pero el canon es aceptado como la menos mala de las opciones para mantener la independencia del canal público y la novedad del contenido: en otras palabras, es una belleza imperfecta.

Sin embargo, está claro que la televisión pública está siendo objeto de ataque, su estatus de monopolio hace tiempo que desapareció, su legitimidad está dañada y su mandato público está en cuestión. En el pasado, los canales públicos solían disfrutar de condiciones de protección, pero ahora se están encontrando con niveles hasta el momento desconocidos de competencia desde nuevos canales. El giro resultante hacia la pequeñez y el nicho ha puesto mucha tensión en los canales establecidos, canales de televisión pública incluidos. El reto es doble: por un lado, los canales de televisión pública están operando en una nueva sociedad multicultural y más individualista a la que se tienen que adaptar; y por otro, las nuevas tecnologías han provocado nuevos cambios en la programación, planificación y organización de la compañía. Respecto a los cambios sociales, la audiencia televisiva está ahora fragmentada y dividida con otros medios. Una cultura del consumidor avanzada fomenta la segmentación en nichos, o, incluso, el neo-tribalismo, tal como lo formulan algunos expertos, dado que la pluralización de los gustos, intereses y estilos de vida en la sociedad moderna se acelera. En relación con Suecia, Peter Dahlgren (1998) señaló que muchos suecos se encuentran en varios niveles de lo que él denominó "choque cultural doméstico", en el sentido de que la gente tiene dificultades en orientarse en este periodo de rápida transición social, en la que las viejas coordinadas son menos útiles. El resultado es la erosión de la sociedad unificada y homogénea en la que originariamente se estableció el servicio público. Las emisoras de televisión pública han de mirar adelante hacia una sociedad en flujo dinámico en la que factores económicos, políticos, étnicos y culturales seguirán acentuando la fragmentación y la diferenciación (Ibídem).

Respecto a la programación, el crecimiento multicanal y la disminución del share ha dejado algunos canales, principalmente los de los países del sur de Europa sin otra elección que replicar los servicios de los competidores comerciales. La adaptación a unas audiencias en decadencia a través de una programación similar a la de sus rivales comerciales no sólo resultaría en una menor opción para el espectador, sino que también constituiría una distorsión del mercado en tanto en cuanto los canales públicos utilizan dinero público para financiar programas que el mercado ofrece en abundancia. La estrategia de la llamada convergencia de programación adoptada por las emisoras públicas griega y española en los primeros años de liberalización del mercado de la televisión, condujeron a una marginación y alienación de estos canales con respecto a sus espectadores. Las emisoras de televisión pública deberían afrontar todo el espectro de intereses de la audiencia y permanecer como un principal motor ofreciendo materiales originales y autóctonos, y no programas convencionales reciclados o importados. Los estudios de caso revelaron que el contenido del servicio público en la era digital no es abundante como algunos gurús de la tecnología predijeron, sino más bien escaso. Consecuentemente, los canales públicos deberían ser más relevantes, estar más enraizados en las vidas de las personas y servir como modelo para todo el resto de canales, proveyendo de innovación a la programación, proporcionando noticias diversas e independientes y ofreciendo canales temáticos de contenido plural de manera accesible y asequible. Tal como señala Jakubowicz (2010), el servicio público de televisión está





recuperando el monopolio en contenido de servicio público y debe seguir siendo el único canal *free-to-air* en hacerlo.

Mientras tanto, los canales de televisión pública deben separar los servicios con un claro contenido de servicio público —que pueden ser financiados públicamente— de los servicios de naturaleza comercial, que deberían ser financiados por medios comerciales (un ejemplo importante de la separación de las actividades públicas y comerciales que se encuentra en la *Carta de la BBC*). Allí donde esta separación no está clara, los canales públicos son objeto de crítica. De hecho, en 2004 un poderoso *lobby* pro-mercado en el Consejo de Editores Europeos publicó un informe sobre la financiación y la regulación de canales financiados públicamente, que reclamó que los Estados Miembro corrigieran las distorsiones fundamentales causadas por la doble financiación de los canales para que pudieran evolucionar un mercado competitivo y liberalizado. El Consejo de Editores Europeos (EPC por sus siglas en inglés) solicitó que la Comisión Europea garantizara la aplicación plena del principio de eficiencia económica en el gasto de los canales públicos (EPC 2004). Hay claramente dos perspectivas respecto a la emisión pública: para algunos es un problema, pero para otros la emisión pública es una solución. Mientras que es innegable que la transparencia financiera y las provisiones de la CE sobre competitividad deberían ser aplicables para todos los canales, es preciso también reconocer las obligaciones específicas de programación de los canales financiados públicamente. En el Reino Unido, a cambio de la reciente extensión del canon por diez años, la BBC fue informada de que tenía que preservar la calidad y la distinción de su producción y evitar buscar índices de audiencia a través de una programación no original. Al nivel de la UE se acepta que una programación que sirva a los intereses públicos podría ser financiada con un canon. El Protocolo sobre radiodifusión pública, anexo al Tratado de Ámsterdam de 1997, reconoce que la misión adjudicada a las emisoras públicas es culturalmente importante y les otorga el derecho a una financiación adecuada.

Las emisoras de televisión pública también deberían garantizar que este amplio y diverso espectro de producción sea proporcionado de forma gratuita al punto de recepción de todos los hogares. Las nuevas tecnologías pueden garantizar que el contenido del servicio público esté disponible en todas las plataformas. Los ciudadanos esperan acceder a él sin coste adicional. La televisión digital terrestre *free-to-air* y el papel de liderazgo asumido por los canales públicos en su desarrollo pueden ser la respuesta a un contenido universalmente disponible cuando las instituciones públicas tratan de adaptarse a la era digital (Iosifidis 2010). La mayoría de los canales de televisión pública se han aprovechado del lanzamiento de la TDT para expandir su oferta de programación, con la BBC a la cabeza. Para la BBC, además de la declaración de la histórica misión de “informar, educar y entretener”, se añadieron seis nuevos propósitos, incluyendo la construcción de una “Gran Bretaña digital”. En España, Francia y Suecia los respectivos canales públicos de televisión pública han sido llamados a acelerar su adaptación a la TDT. Los canales públicos en Francia y España no gozan del mismo estatus o legitimidad de la BBC en el Reino Unido en sus respectivos panoramas de medios y ello afecta a su expansión a nuevos servicios.

Por supuesto, en la era digital ya no son alcanzables el contenido y la accesibilidad universales, pues hay distintos niveles de accesibilidad: canales universales, canales temáticos y canales personalizados. Tal como señaló el



Grupo Estratégico Digital de la Unión Europea de Radiodifusión, “la universalidad de acceso ya no puede ser entendida como un par de canales terrestres disponibles para la población entera, sino como la presencia de medios y plataformas relevantes con penetración significativa y también como la habilidad de proporcionar un “servicio público personalizado” con opciones en línea y bajo demanda” (DSG 2002). En otras palabras, los canales públicos deberían buscar el *deber ofrecer*, pero ciertamente no el *deber usar*, dado que no todo el mundo hará uso de sus servicios.

Los canales de televisión pública han de ser independientes del Estado. Típicamente en los países del sur de Europa se han visto varios niveles de interdependencia entre la televisión pública y los actores políticos. En referencia a France Télévisions, Kuhn (2010) argumenta que en parte esto es debido a que la experiencia del modelo de gobierno de la primera etapa de la televisión francesa impidió que la radiotelevisión pública en su conjunto desarrollara una tradición de independencia que permitiera a la organización impulsar relaciones positivas con la sociedad civil e involucrarse a sí misma en la conciencia popular como un icono nacional. El experto añade que en los últimos años la propiedad monopolística del Estado ha dado lugar a un marco de competencia regulada en la que el Estado todavía es un actor clave, si bien el control de las noticias de televisión por parte del gobierno ha sido sustituido por una variedad de fuentes oficiales en las que las opiniones del ejecutivo y de los partidos políticos convencionales tienden a predominar. Papatheodorou y Machin (2003) nos recuerdan que en España y Grecia la política estatal de medios es determinada como siempre por la persistente cultura de conveniencia política, dado que las élites políticas tratarán de influir sobre el contenido de la cobertura política. Pese a la aparente pluralidad de voces producida por la multiplicación del número de medios, el paternalismo estatal continúa jugando un papel fundamental en la estructuración de los mercados griego y español. Huelga señalar que dicha estrecha conexión entre emisoras y partidos políticos ha dado lugar a una creciente impresión de subjetividad y prácticas periodísticas parciales en TVE y ERT, los respectivos canales de televisión pública, que han de dar más pasos hacia la independencia política.

Principios que definan las funciones de los canales de televisión pública, reorganización interna, así como el establecimiento de un marco regulatorio efectivo y eficiente garantizarían la independencia y la rendición de cuentas de los canales públicos. Por ejemplo, la primera función del Fondo de la BBC, el nuevo órgano supremo de gobierno de la BBC, es garantizar que la corporación materializa sus fines públicos y los muestra a través de la publicación de planes sobre cómo trata de alcanzarlos y de informes regulares de cumplimiento. El Fondo de la BBC ofrece una oportunidad para incrementar la rendición de cuentas de la BBC frente a quienes pagan el canon y mejora los procesos y las estructuras en aras de la apertura y la transparencia. Concretamente, la BBC tendrá que superar un test de valor público, realizado por el Fondo, por todos los nuevos servicios que trate de lanzar o en el caso de que desee realizar cambios importantes en los servicios existentes. El guardián de la independencia de los medios, el Ofcom, realizará una ‘evaluación de impacto de mercado’ sobre el impacto de futuros planes de la BBC hacia empresas rivales. Este cambio estructural es el resultado de las quejas recibidas de empresas como la ITN (Noticias Independientes de Televisión, por sus siglas en inglés) ya que la BBC contrajo el mercado en áreas emergentes como los servicios de noticias en línea a través de la revelación de contenidos en su página de noticias.







La rendición de cuentas es sólo una de las áreas en las que los canales de televisión pública necesitan mejorar para garantizar un apoyo genuino del público a su existencia continuada, la cual a cambio puede provocar una política pública más favorable hacia los canales públicos. Otras áreas incluyen la reestructuración interna para hacer que las instituciones públicas sean más eficientes y efectivas en costes pero sin sacrificar sus valores de servicio público. El caso de la RTE es llamativo. La reorganización de la RTE en divisiones de negocio (sistema IBD) introdujo un enfoque de negocio en las actividades de la organización, alentando tanto a la gestión como al personal a ajustar gastos e ingresos, pero manteniendo un sentido claro del significado de servicio público. La reestructuración puede haber generado un clima en el que los objetivos comerciales ocasionalmente reciben prioridad para ayudar a la emisora a sobrevivir en el contexto actual —de acuerdo con Murray (2006), por ejemplo, la RTE está realizando una planificación estratégica para garantizar el rendimiento de sus inversiones— pero la definición de servicio público en cuanto a funciones y programación sigue siendo igual de fuerte. Esto se refleja en el compromiso de la RTE de ofrecer contenido de amplio espectro, con particular atención a los programas autóctonos.

En resumen, durante los últimos treinta años la televisión pública en Europa ha establecido su posición en términos generales en un contexto rápidamente cambiante de medios e incluso ha expandido su oferta de televisión. Ha sabido capear el temporal que siguió a la introducción de los canales privados y ha aprendido a competir con el sector privado. La intensa competición ha resultado inevitablemente en una reducción de las audiencias y en ocasiones de los ingresos derivados de la publicidad, lo que ha llevado a algunos canales de televisión pública a emular las prácticas de gestión y a copiar los productos de los rivales comerciales. Sin embargo, los canales financiados públicamente, especialmente en el norte de Europa, han mantenido una programación característica y han encontrado un equilibrio entre la reestructuración interna y el mantenimiento de fuertes principios de servicio público. La mayoría de los canales públicos se han adentrado en las tecnologías digitales y han lanzado nuevos servicios para reflejar la composición multicultural y multiétnica de las sociedades europeas contemporáneas. Hay algo claro en todo esto: los retos tecnológicos, financieros, organizacionales y de programación se van a intensificar en estos próximos años. Pero la relación de los canales de servicio público con la audiencia sigue siendo fuerte, lo cual asegura su viabilidad y relevancia en la era digital.

### Bibliografía referida

Carnegie Commission (1967), *Public Broadcasting's Original Mission*.

Coppens, T. y F. Saeys (2006), "Enforcing Performance: New Approaches to Govern Public Service Broadcasting", en *Media, Culture & Society*, 28 (2): 261-284.

Consejo de Europa "Report on Public Service Broadcasting in Europe", Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1641 (Estrasburgo: 2004). Disponible en: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA04/EREC1641.htm> (acceso el 4 de mayo de 2010).

DSG (Digital Strategy Group) (2002), "Media with a Purpose: Public Service Broadcasting in the Digital Era", *Digital Strategy Group of the European Broadcasting Union* (Ginebra: noviembre de 2002). Disponible en: [www.ebu.ch/CMSimages/en/DSG\\_final\\_report\\_E\\_tcm6-5090-pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/DSG_final_report_E_tcm6-5090-pdf) (acceso el 29 de abril de 2010).



EPC (Consejo de Editores Europeos) *Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market – A White paper on the Financing and Regulation of Publicly Funded broadcasters* Bruselas: EPC, marzo de 2004.

Hoynes, W. (1994), *Public Television for Sale. Media, the Market, and the Public Sphere*, Westview, Boulder.

Humphreys, P. (1996), *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, Manchester University Press, Manchester.

Iosifidis, P. (2007), *Public television in the Digital Era: Technological Challenges and New Strategies for Europe*, Palgrave Macmillan, Londres.

– (ed.) (2010), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, Palgrave Macmillan, Londres..

– & J. Steemers y M. Wheeler (2005), *European Television Industries*, British Film Institute, Londres.

Jakubowicz, K. (2010), “PSB 3: Reinventing European PSB” en P. Iosifidis ed., *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, Palgrave Macmillan, Londres: 9-22.

Kevin, D., et al. (2004), *The Information of the Citizen in the EU: Obligations for the Media and the Institutions Concerning the Citizen’s Right to be Fully and Objectively Informed*. Informe final para el Parlamento Europeo, European Institute for the Media, Dusseldorf.

Kuhn, R. (2010), “France: Presidential Assault on the Public Service”, en P. Iosifidis (ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*, Palgrave Macmillan, Londres: 158-170.

Ley de Comunicaciones de 2003 (c.21), 17 de Julio de 2003. Disponible en: [www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm) (acceso el 2 de mayo de 2010).

McKinsey&Co. (1999), *Public Service Broadcasters Around the World*, McKinsey Informe para la BBC, Londres.

Murray, Ann-Marie, “Rationalisation of Public Service Broadcasting: Scheduling as a Tool of Management in RTE Television”. Ponencia presentada en la conferencia PIRE@2006, Amsterdam y Hilversum, 16-18 de noviembre de 2006.

Nissen, C. S. (2006), *Public Service Media in the Information Society*. Informe para el Council of Europe’s Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB) (División de Medios, Dirección General de Derechos Humanos, febrero de 2006).

Padovani, C. y M. Tracey, (2003), “Report on the Conditions of Public Service Broadcasting”, en *Television and New Media*, 4 (2): 131-53.

Papatheodorou, F. y D. Machin (2003), “The Umbilical Cord That Was Never Cut. The Post-Dictatorial Intimacy Between the Political Elite and the Mass Media in Greece and Spain”, en *European Journal of Communication* 18 (1): 31-54.

Raboy, M. (1996), “Public Service broadcasting in the context of Globalization”. Introducción a M. Raboy (ed), *Public Broadcasting in the 21<sup>st</sup> Century*, John Libbey Media, University of Luton Press, Luton.