



Documento padrão para submissão de trabalhos ao XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

Políticas de comunicación y sistemas democráticos. El sistema televisivo español tras 50 años de televisión pública.¹

Dr. Francisco López Cantos.²

Profesor en la Universidad Jaume I de Castellón – España.

Resumo

La evolución del sistema televisivo español es un ejemplo paradigmático de estrecha interrelación entre la implantación de sistemas políticos democráticos y la aplicación de políticas de comunicación que permitan la conformación de medios de comunicación independientes.

En los 50 años de historia de TVE, hemos asistido a continuos cambios en las políticas comunicativas públicas y, en las últimas décadas, al intento de desarrollar un particular modelo de democracia que, ahora, se intenta consolidar a partir de un sistema de medios de comunicación independiente de los grupos políticos y económicamente sostenible.

El trabajo explica las tendencias actuales para redefinir el modelo de televisión pública estatal de modo que pueda competir en un sistema en el que operan múltiples emisores con distintas tecnologías, diversos modos de gestión y en diferentes ámbitos territoriales.

Palavras-chave

POLÍTICAS COMUNICATIVAS; SISTEMAS TELEVISIVOS; TELEVISIÓN PÚBLICA;

¹ NP-Intercom

² Dr. en Comunicación Audiovisual y Publicidad, ha publicado varios libros sobre cine, producción audiovisual y televisión y difundido sus investigaciones y trabajos teóricos sobre el Tercer Sector Audiovisual en numerosos foros académicos. Entre sus últimas publicaciones se encuentran los libros "El Show de Truman"; "La televisión local en España" y "Gestión de producción audiovisual". Es miembro integrante del grupo de investigación SECCOM <http://www.usc.es/xorna/SECCOM/queesseccom.htm>.



Corpo do trabalho

Como ha señalado el profesor Palacio (2001), utilizando la terminología de John Ellis, en la historia de la televisión en España podríamos distinguir las siguientes etapas: un período de *escasez*, que abarca desde el inicio de las emisiones en 1956 y hasta los primeros años 70; una segunda etapa, que podríamos llamar de *disponibilidad* en la que el monopolio público estatal se consolida y que comprende 25 años hasta la apertura del sistema a los emisores privados en 1990; y un tercer período de *abundancia* en los que la presencia de operadores se ha multiplicado en todos los ámbitos territoriales y utilizando las distintas tecnologías existentes.

Durante estos 50 años de existencia que tiene la televisión pública en España, y como no podía ser de otro modo, también se han producido cambios socioeconómicos y políticos de gran trascendencia en el país que han sido fundamentales para entender la propia conformación del modelo audiovisual y de los medios públicos de televisión en el país.

Entre otros, es necesario destacar por su tremenda significancia el tránsito que se produce a mediados de los años 70 desde el régimen franquista a una todavía hoy joven democracia, momento en el que se comienza a desarrollar un sistema público de televisión estatal tímidamente autónomo pero todavía muy ligado a los partidos políticos que gobiernan.

Poco más tarde, y como resultado de la aplicación de las directrices pactadas en la Constitución, se empieza a desarrollar el estado de las autonomías en España, de manera que cada gobierno regional comienza a adquirir algunas competencias de gobierno y, como no, se empiezan a desarrollar los sistemas públicos de televisión autonómica. Hacia principios de la década de los 90, el sistema televisivo español está ya compuesto por una televisión pública de ámbito nacional con dos cadenas; dos televisiones privadas comerciales en abierto y una tercera codificada varias televisiones autonómicas, algunas con dos canales, y multitud de operadores locales que emiten televisión en situación irregular.

La televisión del franquismo, como ha señalado Jose María Baget, había legado a los ciudadanos del nuevo sistema democrático un modelo de servicio público centralizado, monopolizado por el Estado y por RTVE. La única televisión del país seguía funcionando como una camarilla de amigos de las distintas opciones políticas y



sindicales manteniendo una estructura laboral poco flexible y una gestión inadecuada, en la que se manipulaban las noticias y los informativos, en general en función de intereses partidistas (Baget, 2001). Todo ello utilizando, además, un sistema monopolístico de distribución de la señal a través de una red técnica que sería propiedad estatal hasta 1988.³

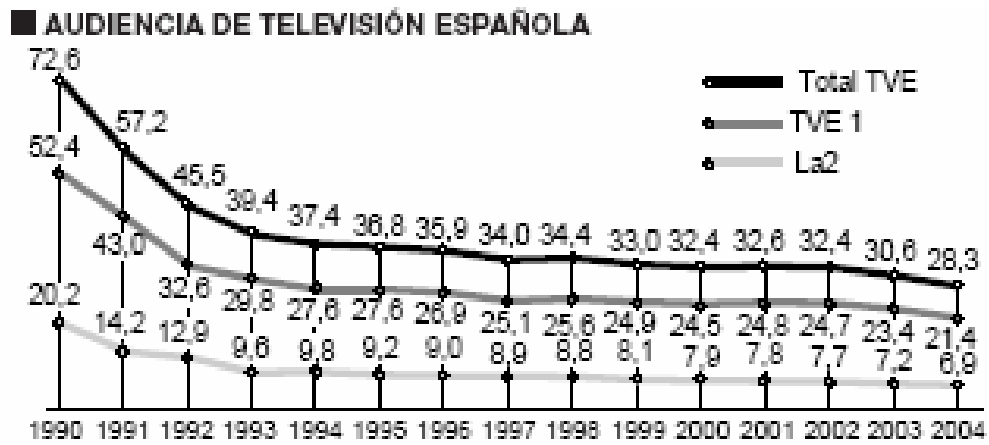
Durante estos años 80, la televisión pública continúa siendo el eje vertebrador del sistema televisivo español y el operador audiovisual más importante del país, de manera similar a como ocurría en el resto de países del entorno, en los que se crearon desde los inicios modelos de crecimiento audiovisual basados en sistemas de televisión estatales y centralizados y, mayoritariamente, públicos⁴.

Sin embargo, durante esos años TVE continúa el lento pero inexorable proceso de acumulación de deuda y de reducción de las cuotas de audiencia ante la imparable competencia del resto de operadores lo que obliga, entre otros aspectos, a multiplicar la presencia de publicidad en todos los medios al tiempo que se reducen los precios de la misma. Cuando aparecen las televisiones autonómicas, desde el poder central se reacciona reforzando los centros territoriales para paliar la pérdida de influencia ante el advenimiento de los poderes autonómicos; cuando aparecen las televisiones comerciales privadas, la televisión pública estatal reduce drásticamente sus tarifas publicitarias, aumenta los minutos de emisión de comerciales al tiempo que emula la programación del resto de cadenas compitiendo por las audiencias con productos cada vez más comerciales.

El endeudamiento, como se puede observar, crece imparable de manera exponencial hasta alcanzar la nada desdeñable cifra de los más de 7.000 millones de euros en total contando la previsión para el año 2005.

³ Fecha en que se crea RETEVISIÓN para la gestión técnica de la red de televisión estatal.

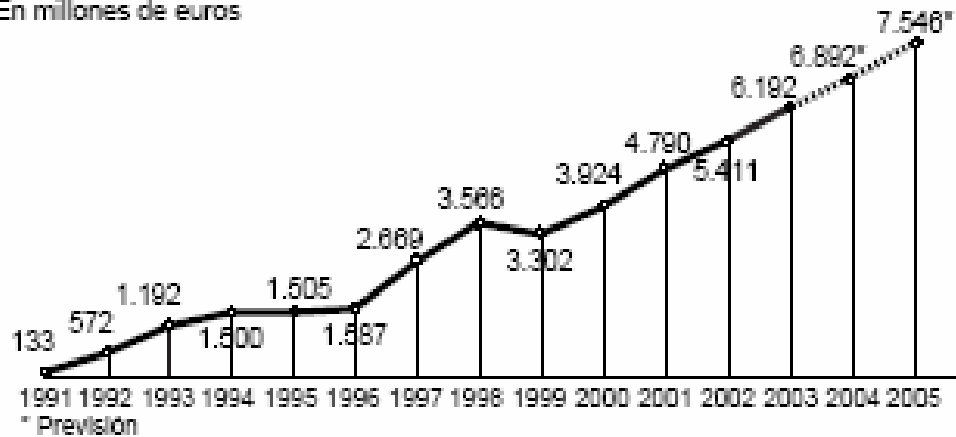
⁴ Sólo en Reino Unido se empezó a permitir el concurso de agentes privados en la televisión del país a partir de 1954 de mano de la *Television Act* (Cormack, 1999: 375) estableciendo un sistema televisivo compuesto por la BBC y un sistema de televisiones comerciales de ámbito regional, encuadradas dentro de la Independent Television (ITV).



Fuente: El País, 22-05-2005

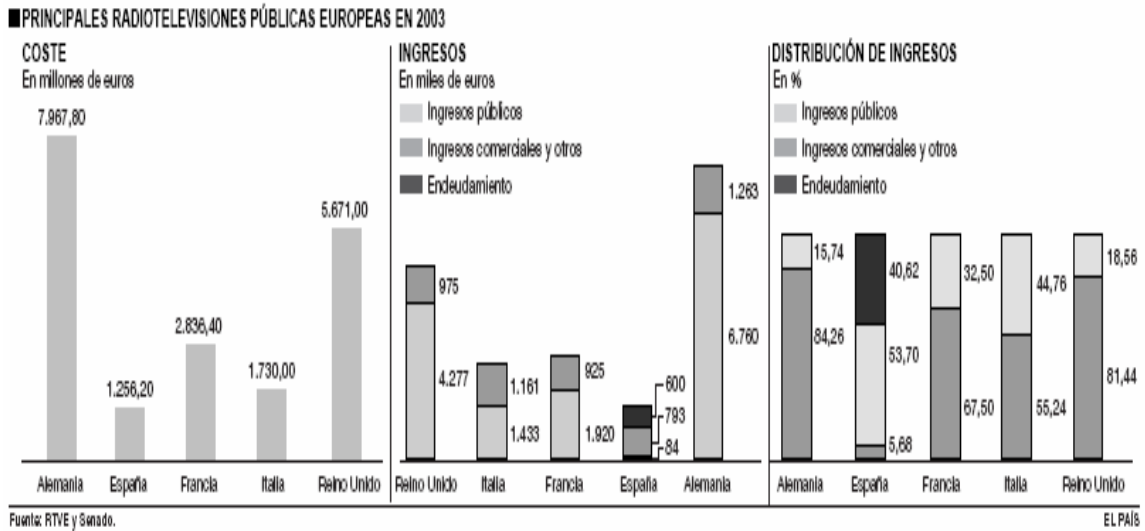
Endeudamiento de RTVE

En millones de euros



Fuente: El País, 22-05-05.

Aunque, sin embargo, no es una situación especialmente grave si se compara con lo que ocurre en el resto de televisiones europeas, que todas se están enfrentando en mayor o menor medida a procesos de reestructuración debido a los inmensos costes que genera el mantenimiento del modelo actual:



Fuente: El País, 22-02-05

No obstante, en el caso de España, según el Informe de inversión publicitaria de Infoadex, el primer medio por volumen de negocio sigue siendo la televisión, que llega a suponer el 44,4% del total de los medios convencionales y, en 2005, la inversión publicitaria que recibe aumenta en un 10,5% hasta llegar a los 2.950,8 millones de euros frente a los 2.669,9 millones del año precedente. Según el control de InfoAdex, la inversión real estimada en televisiones nacionales y autonómicas, es decir en televisiones públicas, se situó en 2.876,6 millones de euros, un 10,2% más que los 2.610,6 millones computados un año antes. Pero, sin embargo, en canales temáticos se llega a una inversión de 32,0 millones, cifra que sobrepasa en un 22,9% a la de 2004, cuando se alcanzaron 26,0 millones. En el resto de televisiones el dato de 2005 fue un 26,5% más elevado que el del año anterior, hasta situarse en 42,2 millones de euros. Es decir, el sector público pierde peso como medio de inserción publicitaria de manera irremediable y, hoy día y desde hace unos años, continúa en caída libre sin remedio.

Como se ha señalado en el informe elaborado por el llamado "Comité de Sabios" en relación al ente público de Radio y Televisión RTVE (entre los que se ha contado con el apreciado E. Bustamante), la televisión pública estatal española (2005), se observan las deficiencias que ya se han señalado someramente, y algunas otras con más precisión:



- Indefinición de las señas características de servicio público en los contenidos de sus emisiones.
- Excesiva presión comercial sobre la programación, que ha conducido a la saturación publicitaria y a una escasa diferenciación respecto a las televisiones privadas.
- Estructura societaria anómala, que ha propiciado una gestión carente de objetivos claros, impidiendo su evaluación adecuada y la atribución de responsabilidades a los administradores.
- Sistema de nombramiento gubernamental del Director General, que lo sitúa bajo la continua sospecha de intervencionismo.
- Control débil y deficiente, por inoperancia de los organismos previstos (especialmente, el Consejo de Administración) y por la inexistencia de un Consejo Audiovisual homologable a los vigentes en la Unión Europea.
- Modelo financiero inadecuado, sostenido por el endeudamiento, e inaceptable en el marco europeo.
- Concepción centralista de la estructura territorial, no adaptada al Estado de las autonomías y a la presencia de televisiones y radios autonómicas.

Y, para paliar tantos males se propone actuar en varios ejes con acciones concretas con el fin de garantizar la misión de servicio público a partir de unos contenidos de calidad, de la independencia y transparencia en la gestión desde un marco de financiación estable que permita llevar todo ello adelante. Entre las medidas más destacadas conviene reseñar: impulsar especialmente la producción propia de programas de televisión; regular el derecho constitucional de acceso de los grupos sociales y políticos significativos a los medios públicos, como elemento fundamental de la participación ciudadana; reducir gradualmente el tiempo dedicado a emisiones publicitarias, hasta niveles claramente inferiores a los establecidos para las televisiones comerciales; crear un Consejo Audiovisual plenamente autónomo, con capacidad de regulación y sanción, que establezca el seguimiento y el control de la misión de servicio público; directores Generales elegidos, previa convocatoria pública, por los respectivos Consejos de Administración, entre otras.

Para ello, se propone sanear el ente haciendo que el Estado asuma la deuda de RTVE y, en contrapartida, se proponen líneas básicas gerenciales tales como la



transparencia en todo tipo de contratos laborales y comerciales, revisión de ocupación y uso de instalaciones, contención de gastos en todos los servicios ordinarios, reorganización funcional de categorías o potenciación de ventas en los actuales mercados y apertura de otros nuevos y, finalmente, la elaboración de auténticos planes estratégicos en el corto y medio plazo, destinados a lograr ahorros de costes y ganancias de productividad, así como a la diversificación de ingresos, y que garanticen la "máxima eficiencia y responsabilidad en la administración del gasto público".

En fin, deseos muy loables pero que, a fecha de hoy, están suponiendo un importante problema para la dirección del Ente y para el gobierno de la nación, impelidos a realizar tan importante reestructuración de la radiotelevisión pública estatal que, por el momento, prevee una reducción de personal de entre un 30 y un 40%, una vez rebajados los planes iniciales después de las últimas huelgas convocadas por los trabajadores del ente que preveían más del 44% de reducción de plantilla.

Aunque el voto particular en contra de Fernando González de Urbaneja, uno de los cinco integrantes del Consejo de Administración, tachaba la propuesta de continuista y no respetuosa con el contribuyente español, entre otras cuestiones, la cuestión no es tanto, aunque lo parezca en principio, si se ha de enjugar la deuda y si se trata de flexibilizar más o menos la estructura del ente y agilizar su gestión para adaptarla y permitir su supervivencia en los tiempos que corren, sino más bien, si el servicio público de televisión tal como lo conocemos, es decir definido como tal frente a los operadores privados, se ha de sostener y si tiene algún sentido.

Lo que sorprende es la definición que se realiza en el preámbulo del informe de lo que se pretende con el estudio "un proyecto que, entre otras cuestiones, ha de abordar el sentido que tiene, en estos medios de comunicación, un servicio público, una función comunicativa, dirigida a ciudadanos y no a consumidores de determinados objetos de consumo, y cuya rentabilidad sea social y no, simplemente mercantil o económica". Pero ese servicio público, definido así, sólo se puede lograr con medidas concretas tales como limitar la publicidad para "impedir que presione a la baja sobre los contenidos de servicio público", tal como señala E. Bustamante en un artículo de la revista *Chasqui* (nº 92, 2005),⁵ pero un *servicio público* cuya definición en el propio informe deja muchas lagunas y dudas al respecto lo que se pretende como tal "contenidos de servicio

⁵ En el que aclara algunas cuestiones al respecto los ataques recibidos durante todo el proceso y cierto artículo poco serio aparecido poco antes en la misma revista.



público que abarquen la información, la cultura, la educación y el entretenimiento, respetando el pluralismo y la atención expresa a los sectores sociales que más lo necesitan, todo ello con una especial exigencia de calidad, así como de respeto a la dignidad de las personas y a la protección de la infancia".

La cuestión inmediata es, obviamente, si todo ello no es exigible al resto de operadores como gestores de la comunicación del espacio público y si acaso la televisión pública ofrece más garantías que los demás para hacer mejor esa labor que propone, y se arroga como tal, de servicio público. Finalmente, cabe cuestionar si realmente los costes que eso genera están justificados y no se podría hacer de otra manera igualmente de manera eficaz.

Pues bien, existen al menos dos alternativas más a un sistema de televisión en el que parece que es la televisión pública la que debe guardar los valores constitucionales y el resto de operadores pueden tener, digamoslo así, algo más de inobservancia de algunas cuestiones además de suponerles que no tienen interés en la educación, en la cultura, etc. Si es cierto, claro está, que los intereses comerciales suelen estar reñidos con los intereses sociales y aquellos segmentos que no constituyen un nicho de rentabilidad económica clara no son cubiertos por los operadores comerciales pero la pregunta es y ¿por qué no podrían hacerlo?.

Es decir, si a un operador privado se le facilitan los recursos públicos de que dispone la televisión estatal para realizar una labor particular con programas específicos ¿qué indica que el primero lo hará peor que los segundos? Nada. Es más, si a cualquier otro agente del sector audiovisual se le facilitan los recursos que tiene la televisión pública para hacer esa labor ¿qué indica que lo hará peor o mejor que cualquiera de los anteriores?.

Pues bien, he aquí las dos alternativas existentes: la primera de ellas es que se defina legalmente, como así es, el espacio público comunicativo como un espacio común en el que todos los operadores tienen responsabilidades por igual y que, después, en función de los intereses de servicio públicos del estado (siempre inevitablemente cargados de ideología política dependiendo del partido que gobierne) se permita concurrir a cualquier operador en igualdad de condiciones para recibir las jugosas y malgastadas cantidades que recibe la televisión pública a tal efecto. Eso sería plural de veras.



La segunda opción, como parte de la anterior pero diferenciada de la misma, es introducir nuevos agentes en el sector que permitan de veras la multiplicidad de ofertas y la participación de los ciudadanos permitiendo el concurso de operadores de comunicación que no tengan ánimo de lucro y que puedan cubrir las deficiencias de los medios la prestación del servicio público de televisión sin que, no por ello, tengan que estar ligados al gobierno de turno para, de este modo, garantizar la pluralidad en independencia de gestión y aportar mayor multilateralismo al espacio comunicativo.

Las propuestas del informe del "Comité de Sabios" en este sentido pueden ser eficientes: desligar los medios del poder político a través de un consejo audiovisual y obligar a que los mandatos y el modo de elección de los responsables de este consejo y de la propia radiotelevisión pública permanezcan ajenos a los avatares políticos haciendo que no coincidan con los cambios de poder.

Pero la pregunta sigue siendo la misma: ¿Un contrato-programa como se propone en el informe lo ejecuta mejor la televisión pública o cualesquiera otro operador independientemente de su carácter comercial o ciudadano?. Creemos que no y, en definitiva, parece que lo que se está haciendo de nuevo es una tímida reforma del sistema audiovisual de nuestro país que, sin duda, sólo supone uno más de los ya saltos hacia delante a que estamos acostumbrados.

La directora del Ente, Carmen Caffarel, describía muy gráficamente la situación del ente en un elocuente, y voluntarioso, artículo aparecido en El País (17-12-2005): "RTVE está en la encrucijada: o logramos reformar su estructura y su modelo, con el apoyo de todos, o la dejamos avanzar unos metros más hasta su caída al vacío.", y este es el gran problema del sistema televisivo en nuestro país, que por salvar a uno de sus integrantes aunque este tenga indudable peso en el sector se vuelve a perder la oportunidad de una reforma en profundidad y se mantienen herencias históricas que sitúan a la televisión pública española en el epicentro del sector, en un intento nada honesto de mantener un sistema comunicativo centralizado y estatista. Probablemente RTVE no caiga al vacío y se le ponga un paracaídas para que siga cayendo lentamente pero, desde luego, todos aquellos operadores que la acompañan y los emergentes medios ciudadanos están viendo como, una vez más, RTVE sigue teniendo futuro, aunque negro, y el sistema audiovisual de nuestro país más bien poco.

En definitiva, se ha de considerar, y a partir de ello se fundamenta este texto, la democracia al amparo de una teoría del conflicto, es decir, a partir de la consideración



de que las dinámicas del poder y los mecanismos de toma de decisiones no derivan de sistemas monolíticos de consenso sino, bien al contrario, son el resultado de complejas negociaciones entre intereses grupales enfrentados y, en definitiva, la democracia es el resultado de la existencia de distintas facciones con objetivos diversos y distintas capacidades para poder cumplirlos.

Y, consecuencia de la aceptación de disensiones y sistemas de oposición en el seno de los sistemas democráticos, en los sistemas democráticos se debe tender a la "poliarquia", que Dahl sitúa como vector-objetivo deseable entre los dos ejes básicos que fundamentan las democracias: la plena liberalización del sistema para facilitar el debate público de los distintos actores y la plena representatividad para participar en las elecciones y el gobierno para, de este modo, cumplir con las promesas de igualdad y libertad para todos los ciudadanos que subyacen en los modelos democráticos. En este sentido, la democratización es sólo es una cuestión de grado y siempre un ideal difícil o imposible de lograr pero al que los sistemas sociopolíticos se pueden acercar mucho fomentando la apertura en los dos ejes descritos.

Y, lo que es más importante de esta teoría de la "poliarquia" que desarrolla Robert Dahl (2002) de manera más amplia: precisamente el propio sistema político democrático está garantizado por la existencia de esas múltiples grupos y la democracia ideal debe tender a ser no un gobierno de las mayorías, sino un *gobierno de las minorías*, en el que ningún grupo de poder puede adquirir el tamaño crítico necesario para imponerse a los demás e implantar dictaduras de facto, aún en sistemas aparentemente basados en democracias parlamentarias y sistemas comunicativos plurales reales y no solo aparentes, tal como puede estar ocurriendo con el diseño particular del futuro sistema televisivo español.



Referências bibliográficas

BARROSO, J.; TRANCHE, R. (cord.) (1996): *Televisión en España 1956-1996*, Archivos de la Filmoteca, nº 23-24 (Jun-Oct), Filmoteca Generalitat Valenciana, Valencia.

BAGET I HERMS, J.M. (2001): *El legado de la televisión franquista*, http://www.iaa.upf.es/formats/formats3/bag_e.htm.

BUSTAMANTE, E. (2005): *Radiotelevisión española: Gran oportunidad para un auténtico servicio público* en Chasqui, nº 92.

DAHL, R. A. (2002): *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

ELLIS, J. (2000): *SEEING THINGS. Television in the age of uncertainty*, IB Tauris Publishers, Londres.

PALACIO, M. (2001): *Historia de la televisión en España*, Gedisa, Barcelona.

MORAGAS, M.; GARAITAONANDÍA, C.; LÓPEZ, B. (eds.) (1999): *Televisión de proximidad en Europa. Experiencias de descentralización en la era digital*, UAB, Barcelona.

VV. AA. (2005): *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del estado*, Consejo para la Reforma de los Medios de Titularidad del Estado, Madrid.