



OPINIÓN DE ACTUALIDAD

¿QUÉ TELEVISIONES PÚBLICAS QUEREMOS Y CÓMO LAS FINANCIAMOS?

Las televisiones públicas constituyen un problema olvidado en nuestro país. Al contrario de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países europeos, en España los gobiernos no parecen tener demasiado interés en afrontar este problema. Aunque al final del año 1995 se alcanzó un consenso casi general entre todos los partidos en el Senado sobre la crisis del actual modelo de televisión pública y sobre la necesidad de proceder a la reforma urgente del estatuto de la radio televisión pública en España (RTVE), el hecho es que la televisión pública ha desaparecido de la agenda de problemas pendientes del gobierno. La reciente inclusión de RTVE en la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) es un camino que puede resolver algunos problemas financieros pero no resolverá los problemas de fondo, dado que la reforma y, por tanto, la definición de qué televisiones públicas queremos y cómo las financiamos requerirá de un amplio consenso político y social que no puede venir por la vía de la SEPI.

¿Por qué nos debe interesar el problema de las televisiones públicas? Hay varias razones. Unas tienen que ver con el intenso cambio tecnológico que se ha producido en este sector, y con la ruptura del modelo de monopolio de servicio público de televisión vigente en nuestro país. Otras, con la confusa situación jurídica, organizativa y financiera en que se desenvuelven las cadenas públicas, que, por un lado, impide el normal desarrollo de un mercado televisivo, y, por otro, obstaculiza la creación de una industria propia de contenidos.

En este sentido hay, al menos, tres cuestiones que nos llevan a defender la necesidad de una reforma profunda de los estatutos de las cadenas públicas:

1. El modelo de televisión en España no responde a ningún criterio coherente de "servicio público" que permita orientar tanto los contenidos como sus formas de gestión, de financiación y de control.

La falta de un concepto claro de servicio público tiene consecuencias importantes. En primer lugar, impide a las televisiones públicas desarrollar las potencialidades que tiene el medio televisivo para convertirse en un instrumento de socialización de valores democráticos y participativos, independiente de los gobiernos y de los partidos. Esto hace que más que públicas, las nuestras sean televisiones gubernamentales. En segundo lugar, no permite a las cadenas públicas orientar sus contenidos hacia una programación de calidad. En tercer lugar, no permite diseñar un modelo de financiación que, otorgando suficiencia y autonomía financiera a las cadenas públicas, acabe con las distorsiones que actualmente produce en el mercado publicitario y en el normal desarrollo de las cadenas privadas.

2. Las televisiones públicas constituyen una especie de pozo sin fondo en cuanto al uso de recursos. Unos recursos que, en parte, proceden de los bolsillos de los ciudadanos, sin que por el contrario exista ningún mecanismo de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

La causa de este caos financiero está en la falta de un modelo claro y sostenible de financiación. La mayoría de las cadenas públicas europeas han ido adoptando modelos mixtos de financiación, que combinan los ingresos de procedencia pública para financiar los contenidos de servicio público, con el recurso limitado a la publicidad para financiar los contenidos comerciales. Sin embargo, la financiación de las cadenas públicas en España sigue manteniendo una arquitectura financiera confusa y distorsionadora de la competencia al basarse, por un lado, en subvenciones y avales públicos incondicionados y, por otro, en ingresos por publicidad que no están sometidos a límites cualitativos y cuantitativos.

3. La falta de un modelo de servicio público y el peso de la deuda acumulada está impidiendo desarrollar a las cadenas públicas -en particular a TVE- un planteamiento empresarial coherente, orientado, por un lado, a favorecer una televisión independiente y de calidad y, por otro, a hacer posible el desarrollo de una industria cultural propia y competitiva de contenidos televisivos.

Estas tres razones, y otras que para mayor brevedad no se mencionan, hacen necesario y urgente llevar a cabo una profunda redefinición de la televisión pública. Esto implica la reforma del estatuto jurídico de TVE, que data de 1980, y de legislación del año 1983 sobre los terceros canales, que regula las cadenas autonómicas. Ese marco está fundado en el modelo de monopolio de televisión vigente en aquella época, y en la definición de la televisión como un "servicio público esencial", de titularidad pública y sometido, por tanto, a control estricto de los poderes públicos. Este marco jurídico está obsoleto en la medida en que no tiene en cuenta la nueva situación creada a partir de la autorización, en 1988, de las televisiones privadas. Fue en ese momento cuando debería haberse procedido a la redefinición de la televisión pública. Pero no se hizo, y la confusa situación actual es en gran parte debido a ello. La urgencia de la reforma es ahora mayor, debido al intenso cambio tecnológico, con la consiguiente ampliación de la oferta televisiva con las televisiones temáticas, el cable, el satélite y la digitalización. Todos estos cambios hacen más necesario que nunca redefinir el concepto de "servicio público" y clarificar el mercado televisivo en España, tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

CAUSAS DEL ACTUAL ESTADO DE COSAS

La descripción anterior permite identificar algunos rasgos de la situación caótica en que viven las televisiones en nuestro país. Conviene, sin embargo, resaltar las dos causas básicas que a nuestro juicio están en el origen de esa situación:

1. falta una definición clara de la labor de servicio público y,
2. en consecuencia, se hace difícil identificar qué parte de la programación debe ser cubierta con financiación pública (y de qué modo) y qué contenidos deben ser cubiertos con financiación privada.

Estas dos causas dan lugar, a su vez, a dos consecuencias a las que hay que prestar también atención. Por un lado, la ausencia de un modelo de gestión profesionalizada y eficiente; por otro, la patrimonialización de las cadenas públicas por parte de los gobiernos.

Falta un modelo de servicio público aplicable a las televisiones

¿Qué televisión pública queremos? ¿Deben perseguir objetivos de audiencia como las privadas? Si existen, ¿cuáles son los contenidos de servicio público del medio televisivo? ¿Quién debe definirlos? ¿Por qué las televisiones privadas no pueden cumplir esas obligaciones de servicio público, de la misma forma que sucede, por ejemplo, en la telefonía, donde las obligaciones de servicio público y cobertura universal son también responsabilidad de los operadores privados? En definitiva, ¿qué sentido tiene hoy en una sociedad plural y de mercado la existencia de televisiones públicas? La respuesta a este tipo de cuestiones es importante para orientar el debate y la posterior reforma de los estatutos de las televisiones públicas.

No hay, en principio, nada que objetar a la existencia de televisiones públicas si éstas no distorsionan la competencia en el mercado televisivo. Pero, desde una perspectiva racional, sólo si existen contenidos que se puedan definir como de servicio público, y cuyas obligaciones y cargas no sea posible o no sea deseable imponer a los operadores privados, se justificaría que los gobiernos empleen recursos públicos en mantener y financiar televisiones públicas.

El análisis del debate europeo sobre esta cuestión permite identificar una serie de argumentos en los que basar la conveniencia de que exista televisión pública:

- Contribuye a garantizar el pluralismo social y político existente en la sociedad, así como la protección de los intereses y de los derechos de ciudadanía de los grupos sociales más débiles.
- Preserva ciertos rasgos de la organización social que forman parte de lo que se podría llamar el patrimonio cultural y lingüístico de un país o de una comunidad.
- Fomenta la existencia de una televisión de calidad (y de proximidad, en el caso de las locales) que no esté sometida únicamente, en cuanto a la elección de los programas y de los contenidos, a las servidumbres de la audiencia y de la publicidad propias de un mercado competitivo.
- Contribuye a lograr la igualdad de acceso de todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de renta, a los servicios avanzados que permiten las nuevas tecnologías relacionadas con la información y las telecomunicaciones.
- Promueve el desarrollo tecnológico e industrial relacionado con las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y el fortalecimiento de una industria propia de contenidos para los nuevos medios de comunicación y ocio.

De todos ellos, quizá los argumentos que más influyen en la opinión pública europea a la hora de defender la existencia de la televisión pública sean los relacionados con la defensa del pluralismo y con la existencia de una televisión de calidad. La experiencia europea muestra también que allí donde ese pluralismo y calidad de las

cadenas públicas existe, se transforma en un fuerte incentivo para el pluralismo y calidad de las televisiones privadas.

Urge clarificar el modelo mixto de financiación de las televisiones públicas

En todo caso, mientras no se definan las cargas de servicio público que se imponen a las televisiones públicas y no se diga a qué programas y contenidos se aplica no será posible definir un modelo de financiación suficiente y sostenible. De ahí que, la reforma del estatuto de RTVE y de las cadenas autonómicas y el diseño de una nueva arquitectura financiera y gerencial tiene que comenzar por la definición de qué televisión pública queremos.

En este sentido, parece lógico que los programas que respondan al concepto de servicio público deben ser financiados con cargo a recursos públicos, mientras que los de contenido comercial deben ser financiados con los ingresos derivados de publicidad y la venta de otros servicios de producción propia de las televisiones públicas.

Un modelo mixto de financiación de este tipo exige, como se hace en el ámbito de otros servicios públicos, la separación contable de ambas actividades. Esta separación de actividades unida a una financiación menos dependiente de la publicidad permitirá acabar con las actuales prácticas anticompetitivas en el mercado publicitario.

El diseño de este nuevo modelo mixto de financiación debe preceder a su saneamiento financiero y reestructuración patrimonial. La reestructuración de las televisiones públicas no puede abordarse como si se tratase de cualquier otra empresa pública. Como acabamos de ver, en este caso existen elementos de servicio público que no están presentes en otros tipos de empresas y que es necesario identificar, para proceder después a la definición de un nuevo modelo de financiación sostenible y al saneamiento de la deuda. De lo contrario, podría ocurrir que se sometiese a las televisiones a un fuerte proceso de saneamiento financiero con cargo a los presupuestos públicos, para encontrarnos dentro de unos años con los mismos problemas.

Falta un modelo de organización y de gestión profesionalizada.

Una vez definidos los contenidos de servicio público y diseñado un nuevo modelo de financiación, es posible entonces abordar cuestiones tales como: ¿Quién debe nombrar a los responsables y gestores de las televisiones públicas? ¿Cuál ha de ser la composición de sus órganos de gobierno y control? ¿Qué restricciones es conveniente establecer para el nombramiento de esas personas? ¿Ante quién deben responder los gestores? La respuesta a este tipo de cuestiones es básica para definir un modelo eficaz de organización, gestión y control de las televisiones públicas.

Sin duda, existe consenso amplio en cuanto a que el modelo de gestión de las televisiones públicas debe responder a las pautas de gestión independiente, profesionalizada, transparente y sometida a los mecanismos de control interno y externo propios de una empresa moderna, que se financia en parte con recursos públicos. Esa es la pauta que están siguiendo las mejores televisiones públicas europeas.

Patrimonialización de las televisiones por los gobiernos

En la actualidad, la falta de independencia y de gestión profesionalizada de las cadenas públicas da lugar a su patrimonialización por parte de los gobiernos y los partidos. Esta conducta, que en algunos casos es vista como el origen de los males de la situación actual, no es sino una consecuencia de las dos carencias de fondo que acabamos de mencionar.

La tendencia a la patrimonialización de las televisiones públicas es atribuible a todos los gobiernos y a todos los partidos. De hecho, los partidos que critican la utilización partidista de TVE hacen lo mismo en aquellas comunidades autónomas en las que están en el gobierno y gestionan sus respectivas televisiones. De no ser así, esos partidos tendrían una buena oportunidad para dar ejemplo. Pero en las diez televisiones autonómicas actualmente existentes, y en las más de setecientas televisiones locales, encontraríamos muy pocos casos que poner como ejemplo de una gestión independiente y profesionalizada. La ambición manifiesta de todo gobierno, sea del nivel que sea, es utilizar el medio televisivo en su favor.

EL CAMINO DE LA REFORMA

¿Es posible pensar que los gobiernos y los partidos pueden por sí solos, sin la participación de la sociedad, llegar a una reforma que logre esos objetivos de independencia, pluralismo, calidad y saneamiento financiero. Creemos que no. El simple acuerdo entre los partidos no llevará a una reforma de los estatutos de las televisiones en la dirección aquí apuntada. Posiblemente lo más que se puede esperar de una iniciativa de este tipo es un reparto de poder más equitativo entre los partidos en los órganos de gestión y control.

Conviene no perder de vista un hecho elemental pero frecuentemente ignorado: los titulares últimos de los derechos de servicio público a los que han de subordinarse las televisiones no son los gobiernos ni los partidos, sino los ciudadanos. Y, por lo tanto, el control de esos medios, y de los recursos públicos que utilizan, debe ser

una tarea compartida entre los representantes políticos legitimados para ello, los nuevos organismos sociales creados al efecto y, en última instancia, los parlamentos y sus organismos de fiscalización.

Ese criterio es el que ha orientado las reformas llevadas a cabo en la mayoría de países europeos de nuestro mismo entorno cultural. En Alemania, Reino Unido, Francia, en los Países Bajos y en la misma Italia las autoridades públicas han transferido a la sociedad gran parte del control sobre sus televisiones públicas. El mecanismo ha sido, en la mayoría de los casos, la creación de consejos audiovisuales independientes del poder político y de los partidos, y la introducción de mecanismos de control y rendición pública de cuentas por parte de los gestores de los medios televisivos públicos.

Aun cuando entre nosotros han comenzado a surgir algunas iniciativas que constituyen un paso adelante en esta dirección -como en el caso del consejo audiovisual de Cataluña- España sigue siendo el único país europeo que, junto con Grecia, no tiene a la altura del siglo XXI un consejo audiovisual independiente y plural, que vele por la definición e inclusión de los contenidos de servicio público en las programaciones y que haga de las televisiones un instrumento eficaz de profundización en los valores propios de una sociedad democrática, plural, tolerante y abierta.

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DEL ESTATUTO DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que es necesario y urgente abordar la reforma de los estatutos de las televisiones públicas, definir sus contenidos de servicio público, sus modelos de gestión y los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Esta reforma no puede quedar reservada a los gobiernos y a los partidos. Eso significaría hurtar a los ciudadanos y a las instituciones sociales el derecho a participar activamente en ese proceso. Pero significaría también por parte de los gobiernos errar en el enfoque y solución del problema.

El punto de partida de esa reforma debe comenzar con un amplio debate que ponga encima de la mesa las diferentes propuestas que se defienden por parte de todos los interesados. Desde el Círculo de Economía queremos participar y fomentar ese debate. Sin pretender agotar las cuestiones a debatir ni señalar los criterios que deben orientar la reforma del estatuto de las televisiones públicas, creemos que la consideración de los siguientes tienen una importancia indudable:

1. Es necesario definir con claridad lo que se entiende por cargas de "servicio público" de televisión (calidad de la programación, programas temáticos, atención a ciertos grupos sociales, limitación de la publicidad, contenidos propios o de producción nacional o europea, etc.) que deben desarrollar las cadenas públicas -y, en su caso, las privadas- y delimitar en cada caso las actividades y programas que responden a esos objetivos.
2. Es conveniente dotar a las televisiones públicas de una autoridad independiente, profesional y no partidista, similar a los consejos audiovisuales que se han creado en algunos países europeos, y en cuya composición participe un espectro amplio de organizaciones sociales y culturales, expertos, sectores económicos, empresas y medios de comunicación. Estos Consejos tendrían entre sus competencias el debatir y, en su caso, fijar los contenidos de servicio público y el control del cumplimiento de esas obligaciones por parte de las cadenas públicas y, en su caso las privadas a las que se haya impuesto algún tipo de carga de servicio público. El nombramiento de los miembros de ese Consejo y su funcionamiento debería estar bajo la tutela del Parlamento.
3. Es necesario, asimismo, diseñar un nuevo modelo de financiación mixta basado, por un lado, en recursos de procedencia pública para atender a la financiación de los contenidos de servicio público y, por otro, en ingresos publicitarios y comerciales. A la hora de diseñar este nuevo modelo mixto, algunos países han recurrido a la imposición de un canon o de tasas específicas para financiar total o parcialmente las televisiones públicas y las privadas a las que se le imponen cargas de servicio público. Esta solución tiene la ventaja de que hace más evidente la obligación de los gestores de rendir cuentas a la sociedad de los resultados por el uso de los recursos que proceden de forma directa de los ciudadanos. Pero no creemos que esta vía, aun cuando fuese deseable, sea factible en España. Al menos a medio plazo, el modelo español seguirá descansando en subvenciones directas procedentes de los presupuestos públicos.
4. Las subvenciones a las televisiones públicas deben cubrir estrictamente los costes de las actividades que se consideren de servicio público. Los contenidos comerciales se deben financiar con los ingresos por publicidad y por la venta de programas propios.
5. Otra posibilidad ensayada en algunos países europeos es la privatización. Es una solución a no descartar, aún cuando no se puede olvidar que eso obligaría a modificar el actual marco legal, algo que, en todo caso, se puede contemplar en la reforma de los estatutos. Pero, hoy por hoy, los problemas políticos y humanos que esa posibilidad plantea invitarían, en su caso, a afrontarla de modo parcial y gradual, como se comienza a hacer por algunos gobiernos autónomos.
6. En cualquier caso, es necesario llevar a cabo una profunda reestructuración empresarial de las actuales cadenas públicas, adecuando su tamaño, saneando su deuda, utilizando de forma más transparente sus recursos humanos y técnicos a la producción de contenidos propios, practicando la contratación externa cuando sea conveniente, e introduciendo nuevas técnicas de gestión.
7. La reestructuración debe ir acompañada de una solución racional y eficaz al problema de la deuda histórica que ahoga a las cadenas públicas, y en particular a TVE, a la vez que les impide desarrollar

un proyecto empresarial y tecnológico eficaz y sostenible. Un primer paso en esa solución es conocer de forma fiable su magnitud, así como hacer una imputación de sus causas.

8. Dentro de este proceso de reestructuración, es necesario también avanzar de forma decidida en la transparencia y rendición pública de cuentas, como ocurre en las mejores cadenas públicas europeas.

Barcelona, enero de 2001