



# **TDT Y SERVICIO PÚBLICO RETOS DEL AUDIOVISUAL IBEROAMERICANO**

**Prof. Dr. D. Francisco SIERRA CABALLERO \***  
**Grupo Interdisciplinario de Estudios en Comunicación, Política y  
Cambio Social (SEJ-456)**  
**Facultad de Comunicación**  
**UNIVERSIDAD DE SEVILLA**  
**Avda. Américo Vespucio, s/n**  
**Isla de la Cartuja 41092 Sevilla**  
**E-mail: [fsierra@us.es](mailto:fsierra@us.es)**  
**[www.grupo.us.es/cico](http://www.grupo.us.es/cico)**

\* **Francisco SIERRA** es Profesor Titular de Teoría de la Información y Director del Grupo Interdisciplinario de Estudios en Comunicación, Política y Cambio Social (COMPOLITICAS). Director de REDES.COM, es en la actualidad Secretario Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEP-ICC). Decano de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla, es autor, entre otras publicaciones, de “Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento” (Gedisa, Barcelona, 2006).

Toda innovación mediática tiene lugar en un contexto determinado, sujeto a ciertas condiciones estructurales y políticas específicas. La Televisión Digital Terrestre (TDT), por ejemplo, está siendo introducida en nuestro país “en un ambiente de demanda poco claro y acompañado por un deseo político de aceptación universal en un periodo de tiempo relativamente corto, que dado los patrones de adquisición de otros medios y servicios comunicativos, se revela altamente problemático” (García Leyva, 2007: 55) afectando sobremanera a la redefinición del papel de la radiotelevisión pública. Es previsible, no obstante, que, en los próximos tres años, el número de hogares con acceso al servicio de TDT se duplique, especialmente en países como España con baja penetración del cable y limitada recepción vía satélite.

¿ Qué viabilidad tienen los medios públicos en Latinoamérica ?, ¿ la radiotelevisión pública está acometiendo con garantías de éxito los retos de la Sociedad de la Información ?. ¿Qué sentido tiene hoy plantear la defensa del servicio público audiovisual ante la convergencia tecnológica que lideran las industrias culturales y los operadores privados ?. Cumplido el medio siglo de historia de los entes públicos radiotelevisivos en la mayoría de los países del subcontinente, la respuesta parece obvia, a tenor de las líneas directrices de las políticas públicas que gobiernan el desarrollo de la comunicación en América Latina. Salvo contadas excepciones, el apoyo al sector público radiotelevisivo no va más allá de la retórica oficial y las declaraciones de turno, que testimonian la ausencia de un proyecto definido y de manifiesta voluntad política mientras se descapitaliza y mantiene en situaciones de fuerte dependencia económico-financiera las empresas públicas del Estado. El dominio de la economía privada de la comunicación y la integración del audiovisual bajo control de las principales operadoras de telecomunicaciones transnacionales dibujan un mapa de medios poco, o nada favorable, a los intereses y misión del servicio público.

Tanto desde el punto de vista del mercado como respecto a la función y presencia social, difícilmente podríamos hablar de la existencia de un modelo mixto como el europeo en la mayoría de países, por el dominio casi absoluto de las empresas privadas y una residual y testimonial presencia de los medios públicos. En los últimos años, han proliferado, no obstante, los foros ciudadanos y las iniciativas de los poderes públicos y del ámbito académico que tratan de explorar los retos y necesidades del sistema público radiotelevisivo. Al igual que en España, algunos países de la región han iniciado incluso tímidos pasos hacia la modernización y democratización del sector público. Por primera vez en su historia, las “televisiones nacionales” afrontan un proceso de renovación institucional con el fin de garantizar los principios básicos necesarios de pluralismo, autonomía y legitimación social, en sus formas de organización y representación informativa. En algunos casos, se está planteando incluso un proceso de descentralización y apertura del sistema público radiotelevisivo sin precedentes. Falta no obstante un conocimiento preciso de la realidad del sector. Hasta la fecha, no disponemos de estudios regionales sobre esta particular materia. Salvo iniciativas como los Tele-encuentros Iberoamericanos, impulsados por la Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), y la Cumbre Hispano-mexicana de Televisión y Radio de Servicio Público, celebrada el último trimestre del año 2006, no existen informes sobre la situación regional de la radio y la televisión públicas, ni apenas estudios comparados sobre modelos jurídicos, lógicas de gestión y fórmulas financieras de mantenimiento de la industria pública de radiotelevisión, cuando

justamente más necesario resulta el conocimiento de esta realidad por las transformaciones socioculturales que están afectando al concepto y función pública de la radio y la televisión estatal.

En este marco, y como resultado de las ondas expansivas de las políticas monetaristas y fiscales del neoliberalismo hegemónico en la región, la radiotelevisión pública latinoamericana se ha visto sometida, en los últimos años, a la crítica y presiones del capital privado y del conjunto de la población, que vienen demandando, desde lecturas en buena medida antagónicas, sustanciales reformas de las empresas públicas y, en algunos casos, incluso su privatización. Si en Europa el concepto de servicio público ha sido objeto de numerosas críticas y cuestionamientos tras la firma del protocolo de Ámsterdam por los países miembros de la UE, en América Latina la situación de las estaciones de radio y televisión del Estado es si cabe más crítica, confrontadas como están a una presencia de operadores privados absolutamente hegemónica en televisión por cable, satélite y televisión digital terrestre. La ausencia de políticas activas de redimensionamiento del sector público ante el proceso de convergencia digital ha terminado además por reducir el audiovisual nacional latinoamericano a un sector residual ajeno a los procesos de innovación y renovación de los modelos culturales, mientras grupos transnacionales como Telefónica controlan el mercado interno de la televisión de pago en algunos de los principales países de la región.

En este escenario, la tradicional correlación de una estación de televisión pública por cada cuatro canales comerciales sólo se mantiene de forma excepcional en Chile (obviando Cuba, desde luego), en medio además de contestaciones y fuertes críticas a la Televisión Nacional (TVN), mientras las plataformas digitales multiplican, por otro lado, exponencialmente el peso del capital privado de origen foráneo, favoreciendo la presencia de canales temáticos como Cartoon Network, Disney Channel, Fox o CNN y, en general, de la industria audiovisual estadounidense. “De los 54 canales de televisión por cable más vistos en los países latinoamericanos, 41 son de origen estadounidense. Otros cinco son argentinos; tres, mexicanos; y cinco, europeos” (Trejo Delarbre, 2006: 446). Entre todos ellos, no hay, por supuesto, presencia alguna de la programación de televisión pública. Estamos, por tanto, ante “una televisión transnacional, desde luego condicionada por su afán comercial y que abreva en modelos y contenidos estadounidenses, a los cuales complementa con rasgos locales para suscitar el interés de las audiencias latinoamericanas” (Trejo, 2006: 446).

El problema del interés público, en una estructura de mercado polarizada como ésta, es la dificultad o limitación de la capacidad del servicio público audiovisual de cumplir su misión y objetivos estratégicos. Si los medios públicos cumplen una función social en la medida que se inscriben y lideran proyectos colectivos de sociedad, ampliando las formas expresivas de los conflictos y cambios de la cultura autóctona, al contribuir al proceso de desarrollo y cambio social democráticamente, a partir del interés público y el necesario respeto a la pluralidad de ideas, visiones y lenguajes de la cultura nacional, no es de extrañar que en Latinoamérica la crisis social de las políticas neoliberales se haya saldado con la impugnación y la crítica frontal de las empresas públicas de radio y televisión. La ausencia de una esfera pública democrática y de un sistema institucional suficientemente sólido está debilitando, como consecuencia, los continuados esfuerzos de algunos Estados por el desarrollo y profundización de la democracia cultural en el sistema radiotelevisivo, en buena medida debido a la

estructura sociopolítica del corporativismo y al subdesarrollo que han marcado la historia nacional de la mayoría de los países de la región. De acuerdo con Hallin, América Latina sigue la tradición clientelar típica de sistemas políticos gobernados por una contradictoria asunción de los principios de la democracia liberal y el mantenimiento de formas autoritarias de ejercicio del poder (Hallin/Papathanassopoulos, 2006). Los procesos de formación y quebrantamiento del Estado en América Latina actualizan, así, hoy las bases patriarcales del modelo oligárquico y estamental en las que se patrimonializa, en línea con la herencia del modelo ibérico colonial, las formas desiguales de gobierno de lo público, según una corporación de poder autoritaria y, en ocasiones, premoderna (Faoro, 1998). En correspondencia, el sistema de medios se define por un bajo nivel de circulación de periódicos y una alta dependencia del sistema televisivo, una continua instrumentalización privada y oligárquica de la información periodística, la *gubernamentalización* de los medios públicos, y el limitado desarrollo de la autonomía profesional de los periodistas. En este cuadro, cabe concebir la triple crisis que afecta a los operadores públicos de televisión:

1. **CRISIS DE AUDIENCIA.** Los subsidios que perciben estaciones como Canal 22 en México han garantizado la pervivencia de una programación y oferta pública diferenciada y de calidad que no alcanza la audiencia y resultados esperados. La tendencia a la baja en el número de telespectadores, junto a la crisis económico-financiera, han deslegitimado como resultado la función social de las televisoras públicas de la región, sin que se haya logrado frenar la sangría de telespectadores, salvo en casos como Chile o Venezuela.
2. **CRISIS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA.** Los medios públicos padecen además una *gubernamentalización* y un vaciamiento social de sus contenidos que pueden calificarse de crónicas en la mayoría de las experiencias de servicio público audiovisual de la región. El surgimiento de organismos reguladores nacionales no tiene visos, al menos a medio plazo, de materializar las condiciones propicias de autonomía y evaluación de los contenidos programáticos de las empresas del Estado, mientras se repiten episodios como el vivido en Chile el año 2004, que se saldó con la dimisión de cuatro miembros del Directorio de la TVN.
3. **CRISIS INSTITUCIONAL.** La evaluación de la gestión pública y la implementación de mecanismos de participación y representación social en los medios dependientes del Estado son todavía insuficientes, prevaleciendo la intervención política y/o burocrática que cuestiona la racionalidad institucional y la propia razón de ser de las empresas de titularidad estatal. Ello, unido a la deficiente gestión de la radiotelevisión pública, al servicio del oficialismo e intereses oligárquicos, ha desacreditado la función social de servicio público en la atención a las necesidades socioculturales y educativas de la población.

Ahora bien, si es cierto que el dominio de este tipo de lógicas no ha sido alterado significativamente en Latinoamérica, realimentándose, por el contrario, las dinámicas patrimonialistas y partidistas de gestión y control estatal del sistema público radiotelevisivo, hoy observamos que en la región se asiste a un proceso lento pero paulatino de modernización institucional que trata de trascender las formas tradicionales

de apropiación y vaciamiento cívico del sector público. En el nuevo mapa político regional, Latinoamérica bascula entre modelos de integración dependiente y la disyuntiva de buscar fórmulas de cooperación regional como Telesur que, por el momento, no han influido notoriamente en la estructura de consumo audiovisual de la población latinoamericana, pero que sí han renovado el papel y presencia de la televisión pública, vinculando el proyecto, por un lado, a medios comunitarios (como sucede en el caso de Brasil), y a estaciones tradicionales de servicio público, para introducir nuevas propuestas estéticas y programáticas en el espacio audiovisual, tradicionalmente poco proclive a nuevas ofertas como las que auspicia Telesur. La revitalización del sector público y el debate nacional sobre su función en países como Colombia continua no obstante planteándose todavía de acuerdo al principio de libre competencia, en virtud de un acelerado proceso de modernización y la racionalidad comercial que terminan por sumir a las empresas públicas en la ineficiencia y la deslegitimación social, origen de las principales críticas, exceptuando algunas experiencias como la de Venezuela, donde la televisión pública ha sido fortalecida y mejorada notablemente su presencia. El desarrollo de Venezolana de Televisión (VTV) es un caso, a este respecto, destacable por cómo ha contribuido a la apertura del espacio audiovisual, tradicionalmente controlado por el Grupo Cisneros, evolucionando de un modelo de corte estrictamente cultural y educativo a uno mucho más competitivo y diferenciado respecto a las principales cadenas de Venevisión. Este cambio ha recompuesto la pérdida de peso del sector público, con la transferencia en 1998 del Canal 5 a Vale TV. A partir de la reorientación informativa de la programación de la principal televisora pública del país, para atender las demandas de información de la audiencia, frente al tradicional monopolio del conglomerado informativo que ha venido dominando sin apenas competencia el espacio audiovisual nacional, el país vive, no exento de fuertes conflictos, un creciente protagonismo de la televisión estatal. Por otra parte, ha surgido un grupo de nuevos canales del Estado como Ávila TV, con una orientación joven y metropolitana, que retoma muchos de los principios y filosofía del modelo desarrollista de la década de los sesenta, renovando la visión de servicio público que, hasta la fecha, se restringía en el país, antes del ascenso del movimiento bolivariano, a la educación y la cultura, siguiendo el patrón estadounidense de la PBS.

En la misma línea, Bolivia, con una legislación obsoleta e inadaptada a los cambios del sector de la comunicación, y ante el pobre y limitado desarrollo de la industria televisiva, ha propiciado en el último año importantes avances no sólo en la radiodifusión comunitaria, sino también en la apuesta de un papel activo y regulador del Estado en el espacio audiovisual, a fin de garantizar el desarrollo autónomo del espectro televisivo, tradicionalmente controlado por operadores privados foráneos, como en su momento PRISA, o por intereses políticos y oligárquicos de las principales familias del país, salvando el caso de los canales universitarios y confesionales, y desde luego la empresa Televisión Nacional de Bolivia.

Aunque sin duda la iniciativa más arriesgada e importante en la materia es, como indicamos, la de Telesur. La empresa pública de televisión regional, auspiciada por el gobierno de Venezuela, es hoy un auténtico referente de promoción de información alternativa, de cultura y educación, desde una perspectiva iberoamericana. Esta iniciativa pública coincide con la irrupción y resurgimiento en las políticas públicas del “Tercer Sector Audiovisual”, que viene reclamando su reconocimiento jurídico en el sistema informativo de la mayoría de los países de la región. Por su peso e importancia histórica en la función pública de la comunicación regional, los canales comunitarios

constituyen un actor secundario relevante en el nuevo panorama de transformación del audiovisual en Latinoamérica, al vincular a las audiencias con el sector público, realimentando el ciclo de innovación y desarrollo de la industria audiovisual, y, más allá aún, incluso dar sostenimiento a proyectos supranacionales como es el caso de Telesur. El sistema colombiano constituye, en este sentido, un claro ejemplo de cómo, a partir de un nuevo marco regulador, se puede garantizar, a medio plazo, un sistema autónomo de Radio y Televisión Estatal. El papel del Consejo Nacional de Televisión, y los debates generados en el país sobre la función pública de la radio y la televisión del Estado, han favorecido, de hecho, la emergencia y reconocimiento jurídico de las radios y televisiones comunitarias, definiendo una legislación avanzada, en línea con la “Ley de Responsabilidad Social” de Venezuela, que define condiciones propicias para la defensa del servicio público audiovisual.

En otros países como México, en cambio, la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión (19 de enero de 1960) ha suscitado duras críticas de los sectores sociales que reclaman una democratización del espectro radioeléctrico (Reforma Diario Oficial de la Federación, 11/04/2006). En la “naciente democracia post-priísta”, se constata el debilitamiento de la capacidad del Estado para transformar el sistema de medios en el país y el fortalecimiento de los consorcios televisivos (especialmente Televisa), lo que hace temer un estancamiento de las reformas y el incremento del poder de los grandes grupos privados de comunicación. Vista además la falta de autonomía y de operatividad de los organismos de control, como la CNRTV, es previsible que, en los próximos años, esta tendencia puede acentuarse por la apertura de los mercados y la intensificación de la competencia. Con la entrada en vigor, el pasado mes de abril, de las reformas que privilegian los intereses de Televisa y Televisión Azteca, no sólo se da la espalda a las reivindicaciones de los responsables de la radiotelevisión pública, y de los medios comunitarios y la sociedad civil organizada, sino que se omite, intencionadamente, el rol activo de los medios de titularidad estatal, reivindicado en todos los foros y consultas populares que la Administración Fox inició en ambas cámaras legislativas antes de la reforma. El Estado, en suma, queda relegado a la función de simple observador del libre juego de la oferta y la demanda, mientras los grandes concesionarios ven ampliadas considerablemente sus prerrogativas y perspectivas de negocio, ahora sin necesidad de licitación, al introducirse el sistema de subasta pública, procedimiento que, sin duda, dejará fuera de juego a la Administración del Estado por encontrarse descapitalizada la radiotelevisión pública, y desde luego también a los medios comunitarios, sin recursos suficientes para competir en el acceso a nuevas concesiones. Similar situación es la que se viene dando en Argentina. “Durante los últimos 25 años, los medios de comunicación públicos estuvieron sometidos a todo tipo de vaivenes no sólo políticos, estilísticos, estéticos y económicos, sino también jurídicos. Esta inestabilidad institucional constituye una fuente inagotable de inseguridad sobre el rol de los medios estatales y profundiza su dificultad de independencia respecto del gobierno” (Asociación de Derechos Civiles, 2005: 189). Tras el periodo crítico de la Administración De la Rúa y Duhalde, el sistema normativo avanzó autorizando a las provincias y municipalidades los servicios de radiodifusión con la oposición de la Asociación de Radiodifusores y Telerredifusores Argentinos (ARPA/ATA), pero tal posibilidad no ha sido apenas efectiva. La frontal oposición del sector privado hace difícilmente viable la radio y la televisión públicas, prevaleciendo así el virtual monopolio de un gran grupo nacional (Clarín) y la presencia omnimoda de operadores de telecomunicaciones foráneos como Telefónica. En este escenario, es habitual que, como en Chile, se vuelva a plantear la propia desaparición del sector

público; o, como sucede en Brasil con TV Nacional y el canal Radiobras, simplemente se tolere la presencia de empresas del Estado a condición de que permanezcan en una posición marginal, bajo el control de los gobiernos de turno, limitadas por la posición dominante de los operadores privados y el discurso restrictivo de servicio público que hacen inviable la competencia y liderazgo de estas empresas en el desarrollo del mercado audiovisual nacional. Esta posición subalterna es de tal grado que los esfuerzos por coordinar y establecer fórmulas de colaboración de la Asociación Brasileña de Emisoras Públicas Educativas y Culturales ([www.abepec.com.br](http://www.abepec.com.br)) para contribuir a mejorar la posición de estos operadores, si bien han dado sus frutos, nada desdeñables por otra parte, no han logrado modificar ni un ápice la estructura económico-política del sector radiotelevisivo.

Con todo, y pese a la contestación y cuestionamiento de la televisión pública, experiencias como la de la Televisión Nacional de Chile demuestran que no sólo es viable mantener un grado considerable de autonomía y equilibrio financiero, sino que además es factible una producción audiovisual de excelencia (por ejemplo, especialmente ficción nacional o telenovela) con capacidad competitiva en los mercados nacionales y regionales, dando además respuesta a las exigencias económicas a las que están sometidos los operadores públicos desde mediados de la década de los noventa por la creciente desregulación del espectro radioeléctrico.

#### DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

- Crisis de reestructuración del sector y de identidad. . . . cambios estructurales y de función del sector.
- El sector de la industria audiovisual ha vivido en los últimos diez años sin planificación, sin modelo de negocio ni de desarrollo. La crisis es solo un epifenómeno de la ausencia de política empresarial consecuente. Y de la incoherente aprobación del Plan Técnico de FM y del Reglamento de la Radio y Televisión por Cable, antes de la Ley General del Audiovisual, que excluyó a las radios comunitarias del reparto de licencias favoreciendo la entrada de nuevos empresarios sin experiencia en el sector como Jiménez Losantos.
- Otro ejemplo: Real Decreto de 23 de Febrero de Medidas Urgentes en Materia de Telecomunicaciones. Supresión del 5% de participaciones cruzadas entre compañías y admisión de la fusión de dos operadores del sector si no superan la cuota de audiencia del 27%, garantizando la existencia de 3 compañías privadas de ámbito estatal con dirección editorial distinta.
- Ausencia de debate democrático. Falta de Consejo Estatal. Subsanación por la ley.
- Problema de pluralismo político-ideológico.
- MAPA DEL SECTOR. Apagón analógico. Barómetro Audiovisual de Andalucía (2009). El 80 por ciento de la población contra el pago de la TDT. En abril de 2010 no es previsible que se de el apagón analógico. Imposibilidad hasta el 2011-12, como en Francia, por la imposibilidad social (crisis de las rentas familiares) y subdesarrollo de las infraestructuras y economía del sector. En EE.UU. el apagón analógico dejará a más de 3 millones de hogares al margen de la TDT. España no podrá cumplir el apagón analógico. . . . no es preciso ni necesario en un contexto de crisis. . . es preferible pensar, como en Francia, en noviembre del 2011.
- Insostenibilidad de las televisiones en el escenario de la TDT. Previsible protagonismo de los operadores públicos. . . con problemas. . . En Andalucía,

varían del coste de 4 millones de euros (Onda Jerez) a 400.000 euros de la televisión municipal de Córdoba (despidos en las empresas externalizadas). Es cierto que solo cadenas y operadores públicos pueden hacer sostenible el sector. Pero con la crisis de la Hacienda Pública los entes locales y regionales no pueden asumir los compromisos. . . La Ley limita además los modelos y fuentes de financiación (trampa de la doble contabilidad).

### NUEVAS PRÁCTICAS DE CONSUMO

- DIVERSIFICACIÓN. Nuevos hábitos de consumo.
- El consumo de la televisión ha sido modificado no tanto por la multiplicidad de la oferta como por la diversificación de medios y culturas del ciberespacio. En este sentido, es previsible la implantación de servicios on line de video bajo demanda
- Existe la creencia de que a los usuarios no les interesa Internet en las plataformas de TDT. Pero más bien ha sido la falta de una política pública y los intereses de los operadores privados los que han limitado e impedido tal proceso de convergencia. No es tanto la falta de una cultura interactiva como la ausencia de servicios y contenidos de consumo proactivos lo que explicaría la actual situación.

### VALORACIÓN DE LAS DELIBERACIONES NORMATIVAS

#### Aspectos Positivos

- De la dispersión reglamentaria a la integración. ORDENACIÓN DEL SECTOR: La Ley General es una reivindicación de la Academia, los profesionales y las empresas del sector. Objetivo: Una regulación homogénea, básica y de integración del conjunto de situaciones en un solo marco legal superando asimetrías reguladoras entre distintos operadores en función del ámbito o alcance de cobertura o diferentes canales de distribución de señal.
- Objetivos: Reforzar los derechos de la ciudadanía, mejora de la protección de la infancia (fracaso de los convenios de autorregulación) y garantía de accesibilidad de los servicios audiovisuales por la ciudadanía.
- Creación de organismos reguladores independientes tanto a nivel del Estado como del ámbito autonómico.
- Regulación de la publicidad siguiendo la Directiva Televisión Sin Fronteras en nuevos canales como Internet.
- Apertura de nuevos ingresos y oportunidades de negocio a los operadores. Se imponen licencia en la televisión de movilidad.

- Aumento de sanciones a los canales que no cumplan las obligaciones de inversión en cine, rebasen los topes publicitarios o practiquen la contraprogramación.
- El reconocimiento de los servicios de difusión comunitaria así como los servicios de difusión de proximidad para emisoras sin ánimo de lucro. (artículos 18 y 19 del Anteproyecto de la Ley General del Audiovisual.

### Aspectos Negativos.

- Desregulación y comercialización del sector. De la ley para la pluralidad a la concentración empresarial. Liberalización con la renovación automática de las licencias por 15 años autorizando la venta y arrendamiento de licencias (modelo rentista y especulativo de la TDT. . . modelo del ladrillo. . . . Consecuencia: precariedad del empleo, insostenibilidad, incumplimiento de obligaciones y de la propia norma.).
- Ideal y falsa búsqueda de la libre competencia y el pluralismo.
- Ausencia de un modelo para el sector. Supresión de la publicidad no incrementará los ingresos publicitarios de los operadores privados pero destruirá el papel vertebrador del sector público. De los 520 millones de euros de la RTVE apenas 120 millones llegarán a los operadores privados. Incremento de los precios de anuncios.
- Cambio de servicio público a servicio de interés general. Selectiva y discriminatoria noción de servicio público. Se define la misión de servicio público televisivo como una exigencia solo para las cadenas públicas. Del servicio público al servicio universal. Se limita el poder regulador y fiscalizador del Estado. . . Creación de un consejo sin poder. . . pues los operadores tienen así vía libre. . . sin obligaciones. . . . apenas. . . . Los operadores privados quieren forzar al gobierno a una progresiva y retirada presencia de las cadenas públicas hasta su total desaparición. . . . Ya los PGE en 2009 contemplaron una reducción publicitaria de la RTVE, y en 2010 reducirán en 9 minutos por cada hora.
- Política conservadora (modelo PBS. . . Los operadores públicos hacen servicio público y el entretenimiento, las audiencias, el negocio y el sector para las privadas. . . El futuro para el capital y el pasado para el Estado (Martín Barbero dixit). . . . En otros términos, privatización de los beneficios y socialización de las pérdidas. Los operadores privados probablemente quedarán exentos por ejemplo de atender los derechos de las personas con discapacidad. . . Los canales públicos deben subtítular sus programas, al menos dos horas a la semana deberán contar con lengua de signos y otras dos de audiodescripción. Y ello con menos financiación, mientras los privados con el modelo previsto apenas tendrán obligación alguna.
- Pérdida de influencia de los canales públicos.

- Vía abierta a la privatización de las televisiones públicas. Inviabilidad de futuro de financiación de las cadenas de titularidad pública. Falta una regulación del régimen financiero de las televisiones públicas.

### PROSPECTIVA DEL SECTOR

- Endeudamiento y crisis de sostenibilidad de los operadores públicos. . . proceso de fusiones y concentración de los operadores privados. Caso BBC, que sufre un reajuste económico: Incremento del 3 por ciento anual para el servicio público. . . . . 232 euros anuales por habitante para pagar con el canon el nuevo servicio. Reducciones de presupuesto y personal. Previsión para 2013, ahorro de 1900 millones de libras.. . . . Papel secundario o marginal de la televisión pública. . . con las reformas. . . la TVE no podrá acceder a eventos deportivos, siendo obligada a aumentar en un 20 por ciento su aportación a la industria cinematográfica.
- MODELO DE FINANCIACIÓN. . . Modelo francés (Sarkozy) Financiación de la televisión por la tasa de beneficios de las privadas (modelo PBS). . . . Estructura económica del país no permitiría el canon, menos aún en el momento de restricciones del presupuesto familiar. Imposible el canon.
- De la financiación (doble contabilidad) a la supresión de los operadores públicos. Privatización de las cadenas autonómicas. UTECA y la reducción de canales.. . . Política de crecimiento. . . ¿ Y los privados, que proyecto tienen . . . Sencilla: ser más para luego ser menos. . . eso es la destrucción creativa, la lógica del oligopolio y monopolio privado. . . . .
- CONCENTRACIÓN. . . Sin pluralismo e hiperconcentrado. . . Los grandes grupos están interesados en eliminar las barreras de participación accionarial. . . . tal supresión representaría la renuncia al pluralismo por razones de mercado.. El paso más claro es la liberalización, dando posibilidad a que las empresas propietarias de licencias (patrimonialización de lo público por el capital) puedan vender o arrendar sus canales a otros grupos. Al mismo tiempo tendrían garantizado el libre curso de comportamientos hoy por hoy irregulares. . . puesta en marcha por ejemplo de sus canales de TDT. . . Vocento en Andalucía.
- Rebajamiento de contenidos. Peor calidad. Espectacularización. Modelo de las televisiones locales estadounidense.
- Imposición del PPV. La TDT de pago.
- Externalización de servicios. Modelos privatizados de gestión. Caso Sevilla (CRN Giralda).
- Polarización y redes partidistas (AIERTA/PP. . . PROXIMA TV/PSOE).
- Participación activa de las TELECOS (ATT y VERZON) en el sector audiovisual. . . Caso EE.UU.,. participación activa en el espectro liberado. Y en la televisión móvil.
- Nuevos modelos de negocio (telefonía, Internet, PPV, ). . . incremento de costes y pagos del ciudadano.
- Nuevos canales de distribución. Convergencia en la red (Hulu.com).
- Desigualdad social (ancianos, minorías, zonas rurales. . . .).
- Incremento constante y continuo de los canales temáticos. En Francia, por ejemplo, más del 14 por ciento de cuota en 2008.

El empeño por mantener su cuota de presencia en el mercado nacional pasa, en esta línea, por tres retos estratégicos:

1. **La política cultural.** El principio necesario de cohesión obliga a los operadores públicos a subir los niveles de audiencia, sólo en algunos países (Chile, Venezuela) relativamente aceptables. El problema del alcance de los grandes públicos como tarea irrenunciable de toda política cultural democratizadora cuestiona la exigencia de diversidad programática y de calidad en los contenidos que pretende, interesadamente, reducir las empresas televisivas del Estado a la función de cultivo y difusión del patrimonio cultural, desplazando del centro del mercado audiovisual a este tipo de operadores para beneficio de las empresas privadas.
2. **La apertura del espacio público y la democracia nacional.** La emergencia de una nueva cultura ciudadana, de una nueva cultura política democrática y reivindicativa, en algunos casos hasta insurgente y revolucionaria, debiera ser complementada por la necesaria democratización de la mediación informativa. La información política en las televisiones públicas de la región es, por lo general, excesivamente gubernamental, siendo un compromiso, no asumido por los responsables de los entes públicos, la promoción del periodismo crítico y de investigación y la autonomía de los profesionales que trabajan en ellos.
3. **El acceso de las minorías y el pluralismo cultural.** La pujanza política y social de los movimientos indígenas, y el reconocimiento de la diversidad cultural y de la igualdad en la región, hacen necesario que las televisiones públicas se planteen seriamente la presencia y visibilidad de estas minorías, tradicionalmente excluidas, silenciadas e *invisibilizadas* tanto en las cadenas comerciales como en las televisiones del Estado, por el racismo estructural dominante, que históricamente han relegado a estos colectivos a los medios de comunicación alternativa como la radio comunitaria rural.

### RETOS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Justo cuando el papel del Estado vuelve a ser objeto de consideración específica, llama la atención de que la Ley General del Audiovisual, el anteproyecto, perfile su línea en dirección contraria.
- Sistema financiero estable. Modelo de mercado y estructura audiovisual en España. Ministerio de Comunicación y Cultura. Instituto Cervantes. . . . Exportación de la marca de España.
- Liderazgo de los operadores públicos. Los nuevos servicios audiovisuales deben ser capitalizados y liderados por los operadores públicos. . . los únicos que podrán hacer posible y accesible para todos las plataformas y distintas modalidades de distribución, tales como Internet, la televisión a la carta e

interactiva o los nuevos servicios de valor añadida, dando ofertas on line u offline.

- Políticas de contenidos. Papel de la FORTA estratégico. Mayor cooperación y coordinación interterritorial.
- Control y definición del Contrato Programa (política de Estado. . . modelos de evaluación. Discutir y exigir para todos los operadores).
- Política impulso de las televisiones de proximidad. . . Cultura con raíces, cultura sin fronteras. . cooperación y pool de medios públicos. Democratización del sector. Discutir en Bruselas el papel de plataformas supranacionales, regionales y transversales de operadores públicos (discusión de la competencia desleal que atribuye Bruselas cediendo a los grupos de presión).
- Impulso del Tercer Sector. En España, pese a una importante demanda social no existen medios comunitarios y una economía social de la comunicación audiovisual que garantice los derechos ciudadanos.

Para acometer con garantía de éxito estos retos, las empresas de radiotelevisión latinoamericanas necesitan, por paradójico que resulte, dejar de mirar los modelos de servicio público del Norte, y tratar de construir una estética y narrativa audiovisual propia. En esta línea, es necesario explorar los formatos y contenidos, atendiendo las voces minoritarias y los sectores excluidos del mercado audiovisual polarizado, a la vez que se participa de las principales transformaciones tecnológicas de la industria audiovisual. Por otra parte, parece necesario desarrollar instrumentos legales para garantizar la independencia de estas emisoras y la descentralización y desarrollo como industria en el nuevo entorno digital. A este respecto cabe apreciar que es notoria la existencia de una clara desarticulación entre sistema público del Estado y los canales regionales y locales, incidiendo negativamente en el desarrollo del servicio público audiovisual, por lo que sería preciso definir convenios-marco y políticas de cooperación para la circulación de programas, tal y como vienen planteando para Canal Señal Colombia algunos analistas nacionales. Se evitaría así que, en países como Argentina, el índice de producción sufra una doble centralización, del Norte (por la elevada presencia de productos audiovisuales estadounidenses, especialmente en el segmento de programación infantil) y de la capital del país, que concentra prácticamente la totalidad de los contenidos informativos y de entretenimiento que programan tanto los canales privados como los operadores públicos. En un reciente encuentro de televisiones estatales y comunitarias brasileñas, convocada en la ciudad de Salvador de Bahía, al plantear el futuro de la televisión pública en el nuevo escenario que introduce la televisión digital terrestre, la mayoría de los participantes coincidían en señalar este hecho subrayando la importancia de los canales de proximidad. Sean televisiones universitarias, educativas o regionales, estas empresas constituyen un capital social y un laboratorio de experimentación y renovación de las narrativas y ofertas programáticas que, sin duda, podrían, a medio plazo, revitalizar el sector público audiovisual en la región. En Colombia, por ejemplo, TeleMedellín, y canales de base local como ÁvilaTV en Venezuela, experimentan nuevas miradas y modos de mediación televisiva en el ámbito urbano, que demuestran que, cuando estas propuestas arriesgadas se materializan, la televisión pública cumple su función de apertura de espacio social, de agente promotor y de vanguardia de la cultura.

Ahora, la condición para lograr los objetivos de servicio público audiovisual exige la socialización de una televisión pública que contribuya al desarrollo multicultural de los imaginarios, narrativas y sentidos de vida de los diversos y ricos

países latinoamericanos, a escala nacional y regional. O, en términos de Rosa María Alfaro, el principal objetivo de los funcionarios y gestores de estas empresas debe ser hacer de la televisión pública un proyecto de *veeduría* y visibilización de la ciudadanía, un ámbito reflexivo de expresión y construcción de una nueva lógica de la representación plural y democrática. Todo ello pasa por un pacto social que garantice las funciones de cohesión política y cultural, dando así cabal cumplimiento a los objetivos y obligaciones que han de distinguir todo servicio público.

En otras palabras, si se apuesta por el compromiso de futuro de la televisión pública en la región, este sin duda dependerá de la demostrable capacidad de las empresas del Estado para conformarse como el canal público de todos, como el espacio generalista de reconocimiento y consenso público, como el punto de encuentro, en fin, de la población dispersa y segmentada por los múltiples canales temáticos y especializados que desarrolla la TDT, y que mediatizan los intereses comerciales de los principales consorcios multimedia foráneos. De lo contrario, como advierte García Canclini, los ciudadanos de los países latinoamericanos seguirán viviendo la diferencia en desigualdad, y además desconectados, sin un proyecto común que la televisión pública puede propiciar como horizonte colectivo de futuro.

Ante la emergencia de este nuevo escenario audiovisual, es preciso plantearse para el servicio público radiotelevisivo al menos cinco prioridades estratégicas:

1. **El acceso universal de la ciudadanía a los nuevos canales y servicios digitales.** “Un compromiso obvio del propio concepto de servicio público es el de combatir toda forma de exclusión y limitación del derecho de ciudadanía dentro de una comunidad nacional, sobre todo si esta exclusión está basada en criterios injustos. Y en este sentido, es necesario hacerse cargo de una sólida oferta audiovisual libre y gratuita, rica y diversa, a través de las plataformas de distribución más importantes, actuales y futuras tomando en cuenta sus prestaciones, nivel de penetración y cobertura territorial” (Gaetano, 2006). El grado de conectividad, pero también las formas de socialización de la nueva cultura informativa, dependerán, en este sentido, sobremanera de la función motriz del servicio público radiotelevisivo. El desarrollo de servicios interactivos integrados y de una programación de calidad que tenga continuidad en la red con suficientes recursos y alcance para el conjunto de la población exige a este respecto una política activa de liderazgo de los operadores públicos en el proceso de convergencia e inclusión digital.
2. **La participación pública en los contenidos y consumos culturales.** Aunque desde su lanzamiento la demanda no haya dejado de crecer, a las audiencias se las conoce más por sus aspectos cuantitativos que cualitativos, lo que permite afirmar que sus gustos, intereses y necesidades son escasamente consideradas y que ello contribuye al ocultamiento de su dimensión político-cultural. “Por otra parte, la participación ciudadana en el debate por la digitalización del sector televisivo se reduce a la intervención voluntarista y muchas veces limitada, por

lo específica, de asociaciones y colectivos que no han podido establecer aún con la Administración canales decisivos de expresión y mucho menos de actuación y decisión” (García Leyva, 2007: 434). Pero la digitalización presupone la apertura de nuevos espacios de interlocución y participación cívica que el sector público debe comenzar a alentar y definir en sus estrategias y diseños de futuro.

3. **La diversificación y calificación de los contenidos.** La intensificación de la lógica de la competencia en el audiovisual viene dejando de lado a amplios conjuntos de audiencia que necesitarán de los operadores públicos para acceder a contenidos de calidad y especializados. En particular, el público infantil y juvenil es la asignatura pendiente que un sistema audiovisual en crecimiento sólo atenderá por el compromiso de servicio público de los entes locales, regionales y del Estado de tender puentes entre industria del entretenimiento y sistema educativo, haciendo posible el cumplimiento de una asignatura pendiente del sistema audiovisual nacional: La televisión educativa. Como advierte el profesor García Matilla, la televisión pública debe en esta línea de actuación procurar orientar, en un horizonte de saturación de la oferta audiovisual, el consumo de los públicos, educando a la audiencia en la recepción de los contenidos canalizados por las nuevas plataformas digitales.
4. **El sector público debe además procurar liderar el cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo de la industria audiovisual que acompañan la revolución digital a fin de garantizar un desarrollo equilibrado en defensa del interés público.** La experimentación y la arriesgada apuesta por nuevos formatos, ofertas y servicios tradicionalmente han sido descartados en los planes de expansión de los grupos privados de comunicación, siendo solicitados por el contrario a los poderes públicos la financiación y apoyo a la formación, conocimiento y adaptación de nuevas formas de mediación audiovisual. Los operadores públicos deben, pues, tratar de sostener el desarrollo integral del sector y de la industria de la comunicación ante el reto de la Sociedad del Conocimiento procurando promover el máximo nivel posible de innovación, creatividad y calidad del servicio constituyéndose en buque insignia y punto de referencia nacional y regional de la modernización tecnológica y la innovación de contenidos y servicios prestados a la ciudadanía. “En este sentido, la razón última de un servicio público de radiotelevisión, hoy más que nunca, es su capacidad para actuar como elemento regulador del sistema de comunicación en general “ (Gaetano, 2006: 2).
5. Finalmente, el sector público tiene el reto de cultivar la comunicación de proximidad. Frente a la tendencia a multiplicar los canales, superando el principio de escasez de frecuencias por la compresión digital, el dominio de la racionalidad mercantil convertirá previsiblemente el espacio local de comunicación en un ámbito de colonización de grupos y contenidos nacionales, tal y como ya se observa con el desembarco de los conglomerados multimedia en las nuevas demarcaciones territoriales. La información local y los servicios adaptados a las necesidades comunitarias tendrán, como resultado, una mayor dependencia de las posibilidades de extensión de los operadores públicos. Pero esta tarea no puede ser realizada en solitario, en el marco de economías de escala y regímenes de dura competencia. Es preciso, antes bien, la colaboración en

plataformas nacionales, comunitarias o incluso transnacionales para el adecuado cumplimiento de su misión de servicio público.

Del exitoso cumplimiento de tales tareas dependerá, en buena medida, la realización de los derechos a la comunicación del ciudadano en el nuevo entorno digital.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CAMPONEZ, C. (2002): *Jornalismo de proximidade*, Coimbra: Minerva.

GARCÍA LEYVA, Trinidad (2007): *Políticas europeas para la transición digital en televisión. Análisis comparado de las políticas de TDT en el Reino Unido y España*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

GARCÍA MATILLA, Agustín (2004): "Media Literacy: Overseas Conversations Series, Nueva York.

MIÈGE, Bernard (1992): *La sociedad conquistada por la comunicación*, Barcelona: PPU.

STUCCHI, Gaetano (2006): "La identidad del servicio público televisivo" en TELOS, número 67, Abril-Junio.