

La identidad del servicio público televisivo

POR GAETANO STUCCHI

¿Tiene sentido plantear una vez más la discusión acerca del rol del servicio público de radiotelevisión? Muchos podrían preguntarse, en Europa y en el mundo, si este tema no fue ya suficientemente debatido, tanto en el plano político, económico como sociológico, y si las normas legislativas que regulan su existencia y funcionamiento no están ya bastante definidas y normalizadas, sea tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados nacionales interesados.

Pero no es así. Muchos, demasiados casos nacionales y comunitarios vuelven a plantear hoy nuevas dudas y vacilaciones sobre la cuestión del modelo europeo de sistema público de radiotelevisión, y sobre la lógica mixta de coexistencia entre servicio público e iniciativa privada, lo cual constituye el núcleo de este debate.

Basta pensar, por ejemplo, en algunos de los elementos de la nueva política anunciada por la comisaria de la Unión Europea, Viviane Reding, sobre la reciente ley DG INFOSOC (que trata sobre la asignación de frecuencias, el acceso a nuevos servicios *on line* y a contenidos *premium*, etc.). O basta asistir a los debates y analizar los procesos de reestructuración que hoy están en marcha en muchos países de la UE: por ejemplo, en el Reino Unido con la renovación del Royal Charter, en España con la reforma de RTVE y de la Agencia EFE, en Bélgica con la reorganización de la RTBF, en Italia con los intentos de superación del duopolio RAI-Mediaset, etc.

La radiotelevisión pública adecuada al mundo actual

El pasado año, uno de los tres talleres de Eurovisión (Roma, 25 de octubre de 2005) se dedicó, no casualmente, a una reflexión transversal y general sobre esta cuestión recurrente del servicio público de radiotelevisión europeo. Partiendo de la base de esta última

experiencia, me ha parecido útil, si no necesario, volver a las raíces del problema. Esto es, plantear desde el principio un punto de vista general sobre el concepto mismo de radiotelevisión pública, obviamente personal y opinable, pero al menos adaptado al actual contexto político y normativo, tanto en el ámbito europeo como en el de los países miembros de la UE, y adecuado al nuevo contexto económico y tecnológico cada vez más globalizado. Sobre todo, me parece necesario plantear un punto de vista que supere conscientemente el eufemismo hipócrita que el adjetivo mixto añade al concepto de sistema de comunicación, como si estuviésemos frente a dos principios contrapuestos y en abierta contradicción entre ellos: de una parte, el de libre mercado y libre competencia, y de otra, el servicio estatal, pedagógico y fuera del mercado.

Pues bien, el sistema de comunicación (y no sólo el de radiotelevisión) es un sistema de mercado en el que todos sus elementos, incluidos algunos eventualmente públicos, están supeditados a las leyes económicas del mercado y de la competencia, sin excepción alguna. No hay nada de mixto, y no podría ser de otro modo.

La cuestión radica en los objetivos que la sociedad (como colectivo racional) se plantea con respecto a su sistema de comunicación y los resultados que espera alcanzar, no sólo en el plano económico sino también las prestaciones, las prioridades y las consecuentes reglas de juego que los intereses generales de tal sociedad tienen el derecho de establecer.

En el sistema de transporte, por ejemplo, las normas de tránsito están para ser respetadas, no sólo por los vehículos públicos sino sobre todo por los privados, cuya libertad de movimiento está delimitada por el bien común. Y la movilidad general e individual de los ciudadanos que se obtiene de este modo forma parte de los derechos de ciudadanía y protege a su vez la libertad de iniciativa económica basada en las leyes del libre mercado. 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. Junto a los instrumentos legislativos e institucionales necesarios para que un país pueda sostener y orientar el funcionamiento de un sector tan importante como es el de las comunicaciones (el televisivo y el audiovisual en particular), la existencia del servicio público asume un rol difícilmente sustituible y absolutamente específico, al menos en aquellos sistemas nacionales que corresponden al llamado modelo europeo.

Esta regulación, que no puede estar hecha sólo de normativas (menos aún de normativas negativas), es necesaria hoy más que nunca dado el extraordinario dinamismo del sector de las comunicaciones, sea tanto en el plano tecnológico como en el económico, sea tanto en relación al posicionamiento de los operadores como al comportamiento de los usuarios. En el desarrollo de su función, todo servicio público debe estar orientado hacia el interés general de la sociedad que lo financia y, naturalmente, debe respetar la lógica de los proyectos y de la política general (y supranacional) en la cual el país se reconoce.

La profunda reestructuración del sector, puesta en movimiento por la imparable expansión de las tecnologías digitales y por la extensión planetaria de la red Internet, tal vez no sea suficiente para transformar estos intereses, estos proyectos y estas políticas, pero ciertamente está cambiando radicalmente los productos y servicios de comunicación, las

infraestructuras y los sistemas de distribución, las modalidades y los hábitos de consumo, los modelos de negocio, las cadenas de valor y los flujos de financiación de toda la industria de la comunicación.

Esta migración hacia una nueva organización del sistema de comunicación no debe inspirar automáticamente desconfianza, miedo e instinto de defensa a los actores tradicionales, tales como los operadores de radiodifusión, los productores o los realizadores; pero en efecto se trata de un proceso evolutivo cuya complejidad, amplitud y velocidad aumentará el riesgo de generar distorsiones de mercado (*market failures*), esto es, la probabilidad de que el mercado por sí solo no pueda garantizar que este proceso llegue a buen término.

Los objetivos comunes en la Unión Europea

En este contexto, antes que nada, cada comunidad nacional debe precisar las tareas y los objetivos prioritarios del propio servicio público radiotelevisivo, desde aquellos constitutivos y perennes hasta aquellos objetivos más concretos, contingentes y variables.

Los objetivos constitutivos son comunes a la experiencia y a los deseos de los países de la UE, por ejemplo:

- . Contribuir al correcto funcionamiento del mercado audiovisual nacional y europeo.
- . Garantizar la expresión continua y permanente de las propias identidades culturales nacionales y el respeto de los otros.
- . Sostener el desarrollo integral del sector audiovisual y de toda la industria de la comunicación, comprendidos naturalmente los operadores privados de todo tipo (por lo tanto, no sólo los operadores públicos, sino también los comerciales, los operadores de telecomunicaciones, los proveedores de Internet, etc.).
- . Asegurar el pluralismo, no sólo económico, sino también de los agentes productores, de los contenidos y de la oferta en general dirigida a los usuarios
- . Promover el máximo nivel posible de innovación, creatividad y calidad en la oferta disponible en el mercado, impulsando la competencia entre los operadores y garantizando la diversidad de los mismos.

Estos objetivos son imprescindibles para la plena legitimación del servicio público radiotelevisivo, y son necesarios (y ¿suficientes?) en su totalidad, sin la necesidad de establecer jerarquizaciones o algún orden de importancia entre ellos.

El tercer objetivo, ubicado casualmente en el centro de la lista, merece tal vez un comentario más explícito. Como ya he dicho, la deseable diversidad y especificidad de la televisión

pública no excluye el imperativo, más o menos categórico, de integrarla armoniosamente en el libre mercado del sector de las comunicaciones, del cual forma parte a todos los efectos.

Por una parte, su misión de servicio la obligaría a suministrar productos competitivos con los de la televisión comercial; por otra, su legitimación en nombre de los intereses generales y del bien común la compromete a impulsar el desarrollo y el crecimiento de todo el sistema televisivo y mediático en su conjunto, dentro del cual está inserta. Esto implica favorecer el crecimiento, más allá de la producción audiovisual independiente, de toda la industria manufacturera, incluidos los operadores televisivos privados, a los cuales se contrapone en términos de valores y finalidad.

Esto parece ser una contradicción para la filosofía hegemónica que muchas televisiones públicas han heredado de su pasado monopolista. Por el contrario, ser la industria guía de todo el sector, ser el punto de referencia nacional de la calidad tecnológica y de contenidos de la oferta televisiva no implica necesariamente tener que ocupar una posición dominante en el mercado, sobrepasando los intereses de los otros operadores.

Esta función de guía de los intereses generales puede ser asumida por la televisión pública incluso desde una segunda o tercera posición en términos de cuota de mercado, siempre y cuando las dimensiones de esta cuota sean suficientes para que la televisión pública pueda desempeñar su rol. No obstante, todo esto depende del grado de consciencia que tenga la televisión pública para asumir y cumplir su rol, y de su capacidad para tomar decisiones estratégicas tanto en el terreno económico como en el editorial.

Guiar el desarrollo de un sector productivo no significa, en suma, forzar las decisiones de los demás agentes y empresas del sector; menos aún implica dominarlos desde una aplastante posición en términos de recursos y cuota de mercado. Basta para ello observar los efectos del servicio público tanto en Alemania como en el Reino Unido.

Un modelo adecuado a la Sociedad de la Información

Quisiera hacer un par de comentarios sobre la eterna discusión acerca de la calidad de la televisión. En esta discusión sin fin, sería oportuno distinguir cuatro niveles de producto, que podrían ser objeto de una valoración cualitativa (independientemente de cuáles sean los parámetros):

- . El programa en particular y la programación televisiva en general.
- . El palimpsesto y el posicionamiento de una red de radiodifusión en general.
- . El conjunto de los servicios suministrados por un operador en particular.
- . La riqueza y diversidad de la oferta audiovisual, que resulta del funcionamiento del sistema televisivo nacional en su conjunto.

Sobre cada uno de estos niveles, más allá de la medición de la calidad percibida (esto es, la satisfacción del cliente que muchos identifican de manera simple con la calidad), es necesario reconocer y reevaluar la calidad deseada, esto es, la voluntad y la intención del operador, el cual en definitiva es el que produce el resultado final en cualquiera de los cuatro niveles.

Si los elementos de esta misión de servicio público justifican, por un lado, una presencia pública fuerte en el sector de las comunicaciones, por el otro, esta misión impone algunos criterios irrenunciables de acuerdo con los objetivos a perseguir:

- . Seguridad sobre los recursos asignados, a corto y medio plazo.
- . Estabilidad e independencia en la gestión, desde los criterios para los nombramientos en los cargos hasta la duración de los mandatos.
- . Transparencia en los mecanismos e instancias de control.
- . Responsabilidad hacia la comunidad de usuarios y verificación permanente de la satisfacción de sus deseos.

Ahora bien, si confrontamos esta misión de servicio público con el contexto del sistema de comunicación que se está configurando tanto a nivel nacional como internacional, debemos tomar en cuenta dos tendencias generales que hoy se están manifestando, una tecnológica y otra económica, a las cuales el sector de radiotelevisión pública debe hacer frente:

1) El conjunto de los nuevos servicios y productos de comunicación, que está creciendo y expandiéndose por todas partes, se basa en un proceso de convergencia e integración general de todas las redes existentes y futuras, de acuerdo al modelo de las NGN (*New Generation Networks*): un sistema de infraestructuras de transporte y distribución de redes complementarias e interoperables, destinado a hacer posible la comunicación digital universal, total y abierta entre todos los operadores y agentes del sistema de comunicación.

Esta nueva tipología de redes, capilares y ubicuas, hará posible y muy probablemente una efectiva la separación entre redes y contenidos, ya sancionada a nivel de regulación pero nunca concretada, la cual representa uno de los pilares del enfoque de la UE en relación con el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Y es dentro de esta perspectiva radicalmente innovadora donde deben encuadrarse las estrategias de soporte y desarrollo de los servicios públicos europeos, tanto en el corto como en el medio plazo. Esto traerá consecuencias inevitables en la redefinición del rol de la radiotelevisión pública en cada uno de nuestros países (así como en la redistribución y gestión de las escasos y necesarios recursos naturales, como por ejemplo, en la asignación de frecuencias del espacio radioeléctrico).

2) La financiación actual de la industria de la comunicación se basa en tres puntos:

- . El gasto público, desde el canon hasta las otras formas de financiación pública.
- . El gasto publicitario y las inversiones de los operadores económicos.
- . El gasto individual, esto es, el consumo de pago.

Esta tendencia macroeconómica ya está produciendo el desplazamiento de los contenidos y servicios más valiosos hacia formas de pago por acceso, con todos los riesgos y las consecuencias discriminatorias que esto implica. En efecto, una de las formas de la brecha digital es aquella que separa a los ciudadanos, dentro de cada realidad nacional, de acuerdo con su poder adquisitivo, esto es, una brecha económica que divide ya no en cuanto a la raza, la nacionalidad, el género o la procedencia, etc., sino que separa a aquellos que pueden acceder a los nuevos productos y servicios esenciales, y a aquellos que no.

Un compromiso obvio del propio concepto de servicio público es precisamente el de combatir toda forma de exclusión y de 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.

La vocación universal del servicio público de radiotelevisión plantea además otra cuestión de suma importancia, que va emergiendo con fuerza cada vez mayor en todos los debates contemporáneos, esto es: las formas de apropiación de la cultura. En efecto, en torno al concepto de *commons*, de tradición anglosajona, y sobre la base de una relectura atenta de la evolución histórica de la propiedad industrial, científica y cultural de las civilizaciones económicamente más avanzadas, hoy se está abriendo camino la opinión cada vez más generalizada de que la privatización del conocimiento es una tendencia que hay que corregir y reorientar.

Por último, la dimensión europea y la existencia del Mercado Único no son precisamente factores extraños a las estrategias del servicio público, como tampoco lo es el creciente nivel de competidores globales que comienzan a operar en el sector de las comunicaciones (desde Endemol a las Majors americanas, pasando por Google y Microsoft, etc.).

La solidaridad y colaboración internacional entre los servicios públicos de radiotelevisión, sobre todo dentro de la UE, constituye un punto de fuerza esencial para la construcción de un sistema de comunicación europeo, el cual puede tomar forma partiendo de esquemas asociativos ya existentes (comenzando por el UER-EBU) o a partir de nuevas alianzas multilaterales y regionales.

El servicio público de radiotelevisión, dentro de este nuevo contexto competitivo, tal vez deberá generar nuevos modelos superadores de las categorías tradicionales de la radiodifusión.

Conclusiones: Los desafíos del servicio público para el próximo futuro

Finalmente, y resumiendo provisionalmente esta veloz reflexión sobre el servicio público, quisiera señalar el triple desafío que a mi parecer deben enfrentar hoy los principales operadores públicos europeos de radiotelevisión:

- 1) Consolidar la propia identidad de televisión pública nacional, suficientemente diversa y distinta de la oferta televisiva comercial, nacional e internacional (sobre todo en el plano de la programación y de la línea editorial).
- 2) Legitimar la utilidad industrial y económica de la propia función pública según los intereses generales de los respectivos países (esto es, promover el desarrollo completo del sector y su contribución al PIB nacional).
- 3) Recuperar la eficiencia emprendedora de los operadores, sea tanto en el plano de la gestión interna como en el correcto posicionamiento competitivo en el mercado audiovisual local e internacional.

Traducción: Juan Calvi