
TELEVISIÓN PÚBLICA Y TELEVISIÓN COMERCIAL

Helga Montag



La libertad de expresión y la libertad de prensa (en la actualidad también la libertad de radiodifusión) forman parte —al igual que los principios de dignidad humana, de inviolabilidad de la persona, de igualdad ante la ley, de libertad de creencia y conciencia y de asociación y de reunión— de los derechos fundamentales que son la base de la democracia.

Los derechos humanos se alcanzaron, desde un punto de vista histórico, mediante la lucha contra el Estado absolutista. Hoy día todavía no se reconocen o se violan en los regímenes autoritarios o dictatoriales.

En el pasado, estos derechos fundamentales se impusieron frente a la autoridad estatal que de siempre había limitado y amenazado la libertad de los ciudadanos. En los sistemas predemocráticos existían numerosas disposiciones restrictivas

para la prensa, desde la censura hasta la prohibición. Por ello, en la época del liberalismo la libertad de prensa se definió exclusivamente como la libertad de la prensa frente a las intervenciones estatales. Según la filosofía del liberalismo histórico, las decisiones políticas mejores y más justas emanarán a través de un proceso de discusión pública de tipo racional. Los medios de comunicación de masas tienen, en este concepto, un papel esencial. Deben ser el foro para la discusión pública que constituirá la base para que los ciudadanos mayores de edad puedan formar su opinión.

Al igual que en el ámbito económico la competencia de diversos ofertantes debe conducir a un resultado óptimo, se espera que ello ocurra en el ámbito de la comunicación a través de una multiplicidad de fuentes de información (multiplicidad externa).

El modelo de sociedad del liberalismo se reemplazó por un concepto de sociedad pluralista a la vista de las cambiantes condiciones en una sociedad industrializada de masas, en la que el individuo se encuentra englobado en grupos y asociaciones que defienden sus intereses frente al Estado. Esta concepción se amplía mediante la idea del Estado social, garante de la igualdad de oportunidades. El bien común no nace, según este concepto, vía compromiso de los ciudadanos individuales sino de los grupos intermedios a los que pertenecen. El Estado completa y corrige dicho compromiso y puede intervenir para garantizar la justicia y seguridad de todos los ciudadanos.

Al hilo de la transición del liberalismo al pluralismo, se ha modificado la interpretación de los derechos fundamentales. Ya no se les considera únicamente como derechos del individuo amenazados por el Estado. El peligro surge más bien de los diferentes segmentos de la sociedad. El Estado, por tanto, tiene la tarea de proteger la libertad del individuo y de grupos

En la época del liberalismo la libertad de prensa se definió exclusivamente como la libertad de la prensa frente a las intervenciones estatales.

individuales frente a otros sectores de la sociedad. En un modelo de sociedad pluralista ya no se pueden conseguir los derechos de libertad de prensa y de radiodi-

fusión sólo a través de la independencia de los medios frente al Estado, porque ello no produce de forma automática una multiplicidad de titulares y de contenidos en la comunicación.

No sólo está necesitada de protección la libertad del periodista o del ciudadano individual, sino también la libertad de comunicación de la sociedad en su totalidad. El derecho individual de libre información y expresión tiene que complementarse a través del principio de justicia en la comunicación. Hay que crear unas condiciones marco que garanticen que todos los grupos de la sociedad puedan participar en el proceso de comunicación pública. En los sistemas de sociedad concebidos como pluralistas y apoyados en el Estado social no cabe —tal como demuestran las experiencias— dejar la organización de los medios de comunicación de masas exclusivamente en manos del libre juego de las fuerzas. Para asegurar la igualdad de oportunidades en la comunicación resulta necesario un marco de ordenación de la política de medios que garantice que dichos medios puedan trabajar independientemente del Estado y no se constituyan en portavoz de determinados grupos privilegiados sino en foro de la sociedad. Para ello se precisa que la libertad de prensa y de radiodifusión queden enmarcadas en la Constitución y que la aplicación de los principios allí fijados se desarrollen mediante ley. El margen de actuación del Estado abarca aquí desde disposiciones restrictivas —como, por ejemplo, la aplicación de leyes antimonopolio a la prensa— hasta medidas formativas, tal como se manifiesta en la República Federal de Alemania a través de la instalación de emisoras de radiodifusión de tipo pluralista en el marco interno y sujetas al Derecho público.

Ejemplos de organización de radiodifusión¹ en diferentes países

En el ámbito de la prensa la mayoría de países democráticos cuenta con el modelo liberalista de multiplicidad externa. El principio de libre competencia en el que se basa, sin embargo, no funciona en la mayor parte de naciones más que de forma limitada, ya que la concentración está muy avanzada. Los monopolios locales y unas pocas agrupaciones industriales de gran tamaño tienen asegurados sus mercados. El modelo de competencia también fue adoptado en algunos países para la organización de la radio y la televisión, siempre y cuando lo admitiesen las peculiaridades de la radiodifusión (escasez de frecuencias; necesidad técnica de delimitar el espacio de emisión, de distribuir las frecuencias de modo que pueda existir una recepción sin perturbaciones y de pre-fijar la capacidad del emisor).

La concepción liberalista se corresponde ampliamente con la organización comercial de radio y televisión en los Estados Unidos. En Gran Bretaña existe desde hace tres décadas un sistema dual de televisión privada y pública; pero, en este caso, las empresas privadas de radiodifusión también se han visto sometidas al control público. En la República Federal de Alemania, en cambio, la radio y la televisión se organizan según puros criterios de Derecho público. Allí, sin embargo, se realizan en la actualidad los primeros intentos y profundas reflexiones para la admisión de emisoras privadas de radiodifusión. En Italia ya se autorizó hace algunos años que también las emisoras privadas pudiesen organizar programas locales de radiodifusión. Los programas nacionales siguen en manos de una sociedad de radiodifusión semipública. A la vista de la diversidad en la organización de radiodifusión en los Estados mencionados se pueden hacer numerosas afirmaciones sobre las consecuencias de una

comercialización global o parcial de la radio y de la televisión.

Consecuencias de la comercialización de la televisión

La elección de la forma de organización de los medios es una decisión sociopolítica de principio de gran alcance. Una televisión que depende del Estado colisiona con los principios de una comunidad democrática. Una televisión netamente comercial —que funcione según las leyes del mercado— se corresponde con un concepto liberalista de sociedad, dejando al margen, sin embargo, los intereses sociales o los de la sociedad en su globalidad.

La forma de organización que se corresponde con el pluralismo es una televisión de Derecho público controlada por la sociedad, organización en la que debe estar prevista de manera institucional la posibilidad de compromiso entre los diversos grupos de la sociedad. En la televisión comercial el programa no es el objetivo principal sino el secundario. Su fin radica en conseguir beneficios vendiendo la máxima publicidad. Está orientada, ante todo, económicamente e integrada en la economía, y es, por tanto, instrumento de un segmento de la sociedad. La televisión de Derecho público, en cambio, pretende conseguir como objetivo principal un programa amplio que facilite la libre formación de opinión. «Pertenece» y sirve a toda la sociedad al igual que al interés común. Gracias a su completa o parcial financiación vía cuotas guarda una considerable distancia respecto del mercado y se integra, en su lugar, en el ámbito cultural y social.

El derecho individual de libre información y expresión tiene que complementarse a través del principio de justicia en la comunicación.

¿Mayor libertad de radiodifusión?

Los partidarios de la comercialización de la televisión argumentan que sólo a

través de ella se puede llegar a la libertad de radiodifusión. Interpretan la libertad de radiodifusión análogamente a la libertad de prensa, que debe estar garantizada

mediante diversidad externa. Pero el modelo de diversidad externa y de libre competencia no deja de ser más que una posibilidad, y resulta discutible si es el modelo más adecuado en las actuales condiciones de la sociedad.

De hecho, la libre competencia apenas sigue funcionando ni tan siquiera en el ámbito económico. En los países altamente industrializados, la mayor parte de los sectores económicos ya no suele contar apenas con la competencia de numerosos oferentes independientes. Su lugar lo han ido ocupando las grandes empresas —algunas con conexiones internacionales— que se han repartido, en gran medida, el mercado. Únicamente a través de las medidas estatales en contra de la concentración, como, por ejemplo, la legislación sobre *cártels*, se ha mantenido un mínimo de competencia. Resulta dudoso si, en principio, el modelo de competencia se puede aplicar de forma eficiente al ámbito de los medios de comunicación y, en especial, a la televisión. Y es que los organizadores comerciales de televisión no compiten por el mejor programa sino por la venta de espacio publicitario.

Aparte de las objeciones de principio en contra de una traslación de las leyes de mercado a la televisión, también se ha demostrado que en el ámbito de los medios de comunicación el modelo de competencia dista de ser realista en los momentos actuales. En el sector de medios de comunicación aparece la misma tendencia hacia la concentración que en el resto de la economía. La diversidad en la prensa se ve limitada, en la mayoría de los países europeos, porque unas pocas grandes empresas han conseguido importantes posiciones en el mercado. Allí donde existe la televisión comercial, el mercado de televi-

Los organizadores comerciales de televisión no compiten por el mejor programa sino por la venta de espacio publicitario.

sión se caracteriza por tendencias parecidas. Tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña y en Italia, la concentración dentro de un mismo medio es elevada en

la radiodifusión. En los tres países se puede observar una tendencia a la creación de cadenas.

Además, la diversidad de comunicación se reduce mediante una considerable concentración entre los medios, es decir, a través de la interrelación entre prensa y radiodifusión. Este proceso ya se encuentra muy avanzado en los Estados Unidos, en Gran Bretaña está ampliamente consolidado, existe en sus inicios en Italia, y en la República Federal de Alemania ya empieza a despuntar. Tanto en Italia como en la República Federal se manifiesta claramente el interés de las grandes empresas extranjeras de medios de comunicación por penetrar internacionalmente en el negocio de los medios. A largo plazo, las empresas locales no podrán sobrevivir a las grandes empresas con poder financiero y a los consorcios que poseen diversos medios. Por tanto, la competencia y la diversidad están fuertemente limitadas en los sistemas de radiodifusión comerciales o parcialmente comerciales, y ello en favor de unos cuantos grupos con poder financiero. Estos últimos, a menudo, acumulan las posibilidades de expresión en la comunicación, porque las empresas de prensa y televisión tienen un único dueño. La participación de empresas externas al sector en las sociedades de televisión aúna, en muchos casos, el poder económico con el publicitario. Esta tendencia estructural sólo se suaviza mediante dispositivos de control o normas legales, pero no se puede excluir por principio.

La entrega de la radiodifusión a los intereses privados tiene como consecuencia inmediata que la tarea de información y formación de opinión está a merced de unos cuantos grupos sociales poderosos,

quedando excluidos otros segmentos de la sociedad. No se garantiza la igualdad de oportunidades en la comunicación. La imagen que ofrecen los programas televisivos de corte comercial es unilateral, ya que los organizadores comerciales dependen de sus accionistas y de la economía de la publicidad. La admisión de titulares comerciales en la radiodifusión, en consecuencia, significa un agravamiento del desequilibrio de poderes y una reducción de la igualdad de oportunidades en la sociedad.

¿Un mejor programa?

Para el organizador comercial de la radiodifusión, la clave no está en la contribución a la comunicación de la sociedad sino en una actividad profesional que tiene por objetivo obtener elevados beneficios. La programación ha de someterse a los fines publicitarios. El programa debe servir como un buen vehículo para la publicidad, ya que una elevada audiencia

equivale a altos precios publicitarios; los *ratings* se convierten en criterio de la programación. La lucha de competencia por el telespectador no conduce, sin más, a mayores posibilidades de elección para los receptores, ya que únicamente se consigue un público masivo mediante determinados tipos de programas.

Las investigaciones realizadas en países con televisión comercial señalan que la programación de los organizadores comerciales está saturada de entretenimiento. Sobre todo, en las horas de audiencia máxima —que permiten exigir los precios más elevados para la publicidad—, la emisión de programas de distracción es desproporcionada. Los espacios para minorías —por ejemplo, los informativos políticos o documentales— reciben poca atención en la televisión comercial. Incluso las emisiones de noticias adquieren un carácter de entretenimiento.

La pluralidad en la oferta de programación no tiene por qué aumentar en todo el país si la televisión se deja en manos del libre juego de las fuerzas, puesto que las empresas comerciales de televisión se instalarán allí donde esperan encontrar un mercado publicitario lucrativo. Como demuestra el ejemplo de los Estados Unidos, esto conduce a que exista una selección entre varios programas en las grandes aglomeraciones densamente pobladas, mientras que las regiones más apartadas carecen de un buen abastecimiento al no ofrecer un buen mercado publicitario atractivo. En líneas generales, la información local y regional sólo tiene una cabida limitada en la televisión comercial. En comparación con la transmisión de programas del *network* o la compra de emisiones, este tipo de información resulta caro y apenas puede ser reutilizado.

La entrega de la radiodifusión a los intereses privados no garantiza la igualdad de oportunidades en la comunicación.

Por otra parte, el arraigamiento local de emisoras de televisión resulta poco atractivo porque el mercado publicitario no es precisamente lucrativo.

Mientras que en la televisión de Derecho público se puede excluir o limitar la publicidad, en la televisión comercial existe el afán de ampliar los espacios publicitarios e incluir la publicidad en los programas. Porcentajes de publicidad del 20 por 100 —y aún mayores— están a la orden del día en los Estados Unidos; el 20 por 100 es, asimismo, el límite superior fijado por los distintos proyectos de ley en la República Federal de Alemania. En Gran Bretaña se supera el límite de siete minutos de publicidad por hora en los espacios de máxima audiencia, a pesar de la existencia del órgano de control IBA (*Independent Broadcasting Corporation*). Por principio, la programación de la televisión comercial debe ofrecer un clima propicio a la publicidad. En los Estados Unidos se llega a tal extremo que los *spots* publicitarios se refieren directamente a la acción del programa. Además, se permite que los clientes del

ámbito publicitario financien, por entero, las emisiones. De este modo, dichos clientes pueden ejercer su influencia sobre algunas producciones o incluso sobre la totalidad de la programación, dejando de financiar determinadas contribuciones. En los Estados Unidos la separación entre programa y publicidad ha quedado prácticamente suprimida.

Esta tendencia de orientación hacia el entretenimiento, el exceso de publicidad y la unilateralidad potencial, son factores inherentes a la televisión comercial y no pueden ser suprimidos a través del control público, tal como demuestran los ejemplos de los Estados Unidos y de Gran Bretaña. La labor de los organizadores comerciales, a su vez, repercute sobre el trabajo de las emisoras de Derecho público: éstas pueden o bien competir con la televisión comercial, o bien optar por ofrecer una programación complementaria con el fin de compensar los fallos de la televisión comercial. La BBC ha elegido, en Gran Bretaña, el camino de la adaptación, y ofrece, en gran medida, emisiones de entretenimiento para que el público de masas no se pase a la ITV (*Independent Television*). Si la radiodifusión de Derecho público perdiera parte de su audiencia por no enfrentarse con la competencia comercial, correría el peligro de que se pusiese en duda su derecho de exigir tasas de radiodifusión. Por tanto, incluso un sistema dual, en el que coexisten los organizadores comerciales y los de Derecho público, queda marcado, en su totalidad, por las presiones que ejerce el sector comercial.

Un marco de ordenación política como garante de la libertad de radiodifusión

El sector de la comunicación social es tan importante para la existencia de la comunidad democrática y de sus ciudadanos que no puede quedar abandonado a sus

Hay que garantizar que la comunicación social pueda desarrollarse sin interferencias del Estado, determinadas fuerzas sociales ni intereses económicos.

propios recursos. Hay que garantizar que la comunicación social pueda desarrollarse sin interferencias por parte del Estado, que no esté a merced de determinadas fuerzas sociales o sometida a los intereses económicos. Ello exige, de modo imprescindible, una regulación normativa precisa para la libertad de prensa y radiodifusión, al igual que la creación de un marco de ordenación que garantice la libertad e igualdad de oportunidades. Por consiguiente, la libertad de radiodifusión debería estar contenida, por principio, en la Constitución que, asimismo, podría fijar los criterios de organización. En caso de que la Constitución se limite a una declaración general, los aspectos organizativos deberían desarrollarse mediante ley. Sólo así cabe proteger de forma institucional la libertad de radiodifusión frente a los peligros y mantener una cierta continuidad en la política de medios.

Si los criterios que han de regir la organización democrática de los medios son su libertad frente al Estado, su independencia respecto a las distintas fuerzas sociales y la justicia en el área de comunicación, entonces la organización de la BBC británica y las emisoras de Derecho público en la República Federal de Alemania constituyen un modelo a imitar. En ambos casos se ha logrado ampliamente la idea de la radiodifusión como servicio público. Pero resulta problemático regular la supervisión de la radiodifusión al igual que en la BBC, donde queda a cargo de un gremio de personalidades importantes e independientes. No obstante, conviene señalar que esta forma de supervisión probablemente sólo garantizará un control sobre la radiodifusión —independiente del Estado y de los partidos— en países con larga tradición democrática. Es más fácil de instaurar y resulta institu-

cionalmente protegido el control de la radiodifusión a través de un gremio formado por los representantes de las fuerzas sociales relevantes, como ocurre en las

emisoras de Derecho público de la República Federal de Alemania. En este sentido, hay que limitar el margen de influencia de los partidos y fijar la legitimación democrática de los representantes de los grupos; además hay que arbitrar una forma flexible para poder incorporar a nuevos grupos. El hecho de que la radiodifusión de Derecho público se financia, en gran medida, a través de tasas garantiza su independencia. Pero el Estado ni siquiera debería tener la posibilidad de influir sobre la radio y la televisión vía decisiones sobre aumento de tasas.

Por principio parece aconsejable una descentralización en el sector de los medios de comunicación, con el fin de evitar concentraciones de poder y facilitar una mayor pluralidad de opiniones. Aquí el modelo a emular sería la organización federalista de la radiodifusión en la República Federal de Alemania, que también permite la cooperación. Habría que analizar, por otra parte, hasta qué punto se puede lograr un arraigamiento local o regional de la televisión.

Si realmente es inevitable la autorización de titulares comerciales de televisión,

al menos habría que adoptar medidas para evitar los excesos. En este sentido se precisan, por ejemplo, unas líneas directrices obligatorias para la configuración de los programas, unos límites estrictos para la publicidad y medidas que impidan un exceso de concentración. Conviene evitar, en la medida de lo posible, que la televisión quede únicamente en manos del mercado. Como compromiso se podría crear una organización central bajo la cual actuarían los organizadores privados de televisión y que tendría competencias para ejercer un control efectivo. En este sentido pueden servir como modelo la IBA de la televisión comercial británica y algunos proyectos de ley de los Länder en la República Federal de Alemania.

Traducción: Mercedes Frielingsdorf

Este trabajo forma parte de un informe elaborado por encargo de la Fundación IESA.

¹ Por radiodifusión se entiende la radio y la televisión. En lo sucesivo, sólo se mencionará al margen la organización de la radio.