



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

SERIE

Debates CI

No. 10 - Junio de 2012

INDICADORES DE CALIDAD DE LAS EMISORAS PÚBLICAS - EVALUACIÓN CONTEMPORÁNEA

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

SERIE

Debates CI

No. 10 - Junio de 2012

INDICADORES DE CALIDAD DE LAS EMISORAS PÚBLICAS - EVALUACIÓN CONTEMPORÁNEA

Eugênio Bucci
Marco Chiaretti
Ana Maria Fiorini

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

© UNESCO 2013 para la edición en español.

Portada, proyecto gráfico y diagramación: Unidad de Comunicación Visual de la Representación de UNESCO en Brasil -

Versión original preparada por la Oficina de la UNESCO en Brasilia: “Indicadores de qualidade nas emissoras públicas: uma avaliação contemporânea”. *Série Debates CI: comunicação e informação* 10. 2012, 35pp. Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216616por.pdf>>

Versión en español traducida y adaptada gráficamente por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay.

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, ni comprometen a la Organización. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la UNESCO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

RESUMEN EJECUTIVO

Indicadores de calidad de las emisoras públicas Evaluación contemporánea

En todo el mundo, día a día, las empresas o instituciones públicas de radiodifusión deben enfrentar el desafío de producir y difundir contenidos de calidad, que estén a la altura de la demanda real de las comunidades a las que están vinculadas. Se trata de un desafío complejo, especialmente debido a que no existen formas consolidadas y racionales para cuantificar, medir y saber si, según los parámetros públicos comprensibles, se está logrando o no vencer ese desafío. Las emisoras públicas no pueden ni deben contar solamente con los instrumentos de análisis y estudio de audiencias (rating) desarrollados conforme a criterios de mercado. Por este motivo, es imperativo que se defina un conjunto de indicadores externos al mercado, cuyo propósito será encontrar formas de lograr que las evaluaciones de desempeño de dichas instituciones y sus equipos sean objetivas,

de forma que se puedan realizar comparaciones permanentes y procesos de mejoramiento cuantificables. En definitiva, se trata de crear indicadores a través de los cuales la sociedad que, en última instancia, paga por esas empresas pueda monitorear y evaluar la prestación de servicios que recibe. Este estudio pretende compilar un gran conjunto de indicadores relacionados con campos tales como transparencia de la información, uso de los recursos públicos, diversidad en la producción de las emisoras, originalidad, y preocupación por los nuevos lenguajes y plataformas, entre otros. Sin embargo, el estudio no tiene ni debe tener la ambición de presentar un modelo cerrado. Por el contrario, ofrecerá indicadores que podrán luego adaptarse a las necesidades y particularidades de cada institución.

EXECUTIVE SUMMARY

Quality indicators in public broadcasting institutions - a contemporary evaluation

All over the world, broadcasting public institutions or companies face the daily challenge of producing and disseminating quality content that supply for the real demands of the communities to which they are connected. This is a complex challenge, particularly because there are no consolidated rational ways with which to quantify and measure it, as well as knowing if according to public and comprehensible parameters, such hurdles are being overcome. Public broadcasting companies cannot and should not rely only on audience analysis and research instruments developed according to market criteria. Therefore, defining a set of indicators that go beyond the market is essential for them. Different ways need to be found to make performance evaluations of these institutions and their

teams more objective, so as to enable continuous comparisons and measurable improvement processes. In sum, indicators need to be built so that societies - who at the end of the day pay for these companies - may be able to follow-up and assess services rendered to them. This study has the aim of compiling a great set of indicators, related to areas such as information transparency and use of public resources, production diversity of these broadcasters, originality and concern with new languages and platforms, among others. However, the study does not and should not have the ambition of presenting a closed model, as in its place, it will offer indicators that may later, be adapted to each institution's specific needs and necessities.

ÍNDICE

Presentación	9
1. Introducción	11
1.1 Advertencia inicial	11
1.2 Valor de la independencia	12
1.3 Depuración del concepto	13
1.4 Emisoras críticas en un universo dominado por la mercancía.....	15
1.5 Comunicación no comercial en los espacios públicos	15
1.6 Modos de financiamiento y sus efectos en la identidad	17
1.7 Ética, estética y calidad	19
2. Conceptos preliminares	21
3. Guía para la creación de indicadores	26
3.1 Transparencia de la gestión	26
A. Misión y objeto de la empresa o institución	28
B. Administración de los recursos	27
C. Nivel de diálogo con la sociedad	27
3.2 Diversidad cultural.....	27
3.3 Cobertura geográfica y oferta de plataformas.....	28
3.4 Patrón público (democrático y republicano) del periodismo	29
3.5 Independencia	30
A. Premisas de la independencia	30
B. Independencia en las operaciones de línea de las emisoras	30
3.6 Carácter público del financiamiento	31
3.7 Grado de satisfacción de la audiencia	32
3.8 Experimentación e innovación del lenguaje.....	32
3.9 Estándares técnicos.....	33
4. Conclusión	35
5. Bibliografía	36

PRESENTACIÓN

La radiodifusión de servicio público es un componente vital de los sistemas mediáticos efectivamente plurales, libres e independientes. Un aparato robusto de radiodifusión pública, acorde a las mejores prácticas internacionales, es el complemento ideal de los actores privados y comunitarios que conforman los ecosistemas mediáticos – lo que tiene máxima relevancia para la democracia.

A través de documentos tales como Indicadores de Desarrollo Mediático y estudios comparativos internacionales tales como *Serviço Público de Radiodifusão: um estudo de direito comparado*, de Toby Mendel (recientemente publicado en portugués, en conjunto con EBC - Empresa Brasil de Comunicação), la UNESCO ha destacado qué características fundamentales deben tener los servicios de radiodifusión para poder ser catalogados como públicos, y ha enfatizado el lugar central que ocupan para el desarrollo de las comunicaciones.

En varios países, hay en funcionamiento sistemas de radiodifusión pública conformados según diferentes modelos. No obstante, algunas de sus características son o deberían ser comunes: 1) independencia editorial y financiera; 2) autonomía de los órganos de gobernanza; 3) pluralidad, diversidad e imparcialidad de la programación; 4) mandato de servicio público definido, establecido en los documentos jurídicos que sean pertinentes; 5) rendición de cuentas (*accountability*) a la población y a órganos reguladores independientes.

En tal sentido, es de suma importancia que los distintos segmentos de la sociedad que tienen interés en garantizar y promover la presencia de los medios de comunicación públicos cuenten con

las herramientas apropiadas para hacerlo. ¿Cómo evaluar, por ejemplo, si los criterios antes mencionados son parte integral de las estructuras de radiodifusión pública de un determinado país?

Resulta difícil dar respuesta a esta pregunta. Dependiendo de la estrategia elegida, puede dar lugar a un alto grado de subjetividad, por lo que el ejercicio de evaluar las características de una emisora pública determinada de la forma más objetiva posible puede quedar perdido en medio de controversias metodológicas, conceptuales, ideológicas y políticas.

Por este motivo, con el propósito de incrementar la capacidad de los diferentes actores interesados en mejorar la calidad de la rendición de cuentas (*accountability*) de las emisoras conocidas como emisoras públicas, invitamos a tres especialistas a elaborar un texto para debate sobre indicadores que faciliten un análisis más profundo del desempeño de las emisoras conforme a los parámetros internacionales mencionados precedentemente.

Los autores de este trabajo titulado *Indicadores de calidad de las emisoras públicas – Evaluación contemporánea*, Eugênio Bucci, Marco Chiaretti y Ana Maria Fiorini, llevaron a cabo un estudio sólido que presenta, para su discusión, un sistema de más de un centenar de indicadores que pueden, en su conjunto, ser una herramienta de gran utilidad para el desarrollo de un diálogo informado sobre el trabajo que desempeñan las emisoras públicas de radiodifusión.

Además de ser útiles para los actores externos a las emisoras, los indicadores ciertamente serán también un herramental de importancia para las

propias empresas públicas de radiodifusión y del que también podrán valerse las estrategias de Responsabilidad Social Corporativa, los diálogos con la población interesada y el trabajo de los órganos de gobernanza.

Los autores utilizaron profusamente la bibliografía internacional existente sobre el tema, así como la experiencia de Bucci como gestor y especialista en el área de la radiodifusión pública. Asimismo, una primera versión del texto fue debatida con los participantes del Seminario Internacional sobre Medios Públicos, organizado en conjunto por la UNESCO y la EBC durante el primer semestre de 2011.

El presente texto forma parte de un conjunto de iniciativas coordinadas por la Representación de la

UNESCO en Brasil, cuyo propósito es ofrecer a la sociedad brasileña elementos concretos para un debate cada vez más amplio y plural sobre los pilares de los sistemas mediáticos desarrollados. Por consiguiente, los debates sobre libertad de expresión, libertad de información, regulación de los medios, protección de los grupos vulnerables, radiodifusión comunitaria y radiodifusión pública no son más que piezas de un único rompecabezas.

Esperamos que el presente texto, así como los demás que componen esta Serie Debates, resulte ser de utilidad para las profundas reflexiones que gradualmente se han difundido en la esfera pública brasileña acerca de temas que revisten importancia fundamental para el fortalecimiento de las comunicaciones.

Sector de Comunicación e Información
Representación de UNESCO en Brasi

1. Introducción

1.1 Advertencia inicial

Dada la vastedad de la gama de emisoras públicas existente en el mundo, marcada por disparidades e intensa diversidad de modelos, no es posible –ni tampoco deseable crear una única canasta de indicadores que, aplicados con criterios matemáticos y métricas estrictas, provea cifras concluyentes para certificar la calidad de la programación de una u otra estación y permita incluso compararlas entre sí. Tal resultado no podrá nunca obtenerse a partir de cifras, y jamás será posible realizar una comparación a través de métricas. Los vínculos que las emisoras públicas atiendan o desatendan con las comunidades que las alojan y sustentan, que deben ser las beneficiarias de sus contenidos culturales e informativos, son vínculos que están inmersos en la cultura y, a la vez, en el mercado de la radiodifusión. Asimismo, tienen dimensiones políticas, lo que exige que quienes las estudien o quienes pretendan administrarlas con propósitos honestos adopten una perspectiva en la que los indicadores de calidad sean observados a través del cristal de las especificidades locales históricas, transitorias o permanentes, coyunturales o estructurales. Por consiguiente, según las circunstancias individuales y según la misión y el entorno social, cultural, económico y político de cada emisora, los indicadores pueden asumir ponderaciones diferenciadas. No existe, por tanto, una canasta cerrada de métricas que sirva universalmente para todas las emisoras sin requerir una adaptación, por mínima que sea.

Sin embargo, esto no significa que no sea necesario contar con indicadores, sino todo lo contra-

rio. Los indicadores son indispensables, e incluso no se debe descartar la posibilidad de que algunos de ellos puedan tener aplicabilidad universal, una vez que se hayan observado todas las especificidades. Tal sería el caso, por ejemplo, de algunos índices de audiencia (el porcentaje de espectadores del espectro general de las emisoras, sean públicas o comerciales, que sigue la programación de una emisora en particular; el grado de fidelidad de ciertas franjas específicas de la audiencia, como el público infantil) o los niveles de transparencia de la administración económica y financiera de las instituciones, y así sucesivamente. Por tratarse de instituciones mediáticas destinadas a formar e informar a la ciudadanía en nombre de los valores democráticos, sobre la base de los derechos humanos y con financiamiento público, las emisoras públicas están naturalmente obligadas a rendir cuentas. Por tal motivo, precisan indicadores, pues solamente mediante indicadores se puede presentar una rendición de cuentas objetiva, que muestre si hubo mejoras o retrasos, sobre bases racionales de comparación, en el desempeño de los servicios prestados y su gestión. Por otra parte, por su propia naturaleza, las emisoras públicas están obligadas a emplear indicadores como parámetros para su gestión estratégica (proyectada a mediano y largo plazo) y para su administración cotidiana. Solo así pueden justificar a la población, en términos pasibles de análisis objetivo por parte de los interesados, la ciudadanía y sus representantes, las políticas de contratación o destitución de personal, la adopción o reforma de los planes de carrera, las inversiones en la compra de equipos, el énfase

sis en la producción independiente o propia, y una serie de medidas adicionales. En resumen, cuando no hay indicadores, no hay gestión transparente ni democracia en las emisoras públicas. Como ya se planteó precedentemente, en esta era en que se fetichizan las tecnologías impersonales y las cifras, los indicadores no deben ser considerados como una especie de oráculo, como a veces ocurre. Por ende, como acabamos de aclarar, los indicadores son indispensables. Quien lo niegue, quien descalifique el valor de los indicadores en su discurso, simplemente tiene interés en que cunda la opacidad y la indisciplina. Nadie debe dudarle.

Por consiguiente, el propósito del presente trabajo es brindar apoyo a las políticas de transparencia de criterio en la gestión de las emisoras públicas. Su objetivo es proveer lógicas posibles para la adopción de una gestión basada en indicadores. Como resulta evidente, no pretende presentar fórmulas cerradas y listas, lo cual solamente sería viable si estuviéramos tratando con una única emisora, una única red de emisoras o, incluso, un único sistema de emisoras. Pero como tal no es nuestro caso, y teniendo en cuenta que este material podrá ser consultado por gestores de emisoras públicas de diferentes continentes, lo único que resulta razonable es aspirar a ofrecer elementos que, combinados de formas que atiendan las circunstancias individuales de cada caso, propicien una gestión transparente y una programación cuya calidad pueda ser cuantificable de acuerdo con los patrones valorados por la comunidad a la que dicha programación esté destinada.

Ello no obstante, a vía de advertencia inicial, cabe aclarar que este trabajo tiene una intención específica que no puede ser dejada de lado al momento de utilizar los instrumentos descritos en el presente. Nuestra intención es, en primer lugar, fortalecer el control que ejercen la ciudadanía y sus representantes electos democráticamente en la gestión de las instituciones públicas de comunicación social. Creemos que las gestiones que no rinden cuentas sistemáticamente a la sociedad no producen ni difunden comunicación pública de calidad. Pero decir que lo creemos no alcanza; mejor es decir que existen abundantes pruebas históricas, obtenidas a lo largo del siglo XX, que fundamentan nuestra convicción. En segundo lugar, nuestra intención es desarrollar instrumentos que permitan a

la sociedad participar con mayor claridad y asiduidad en la evaluación de los servicios que le prestan las emisoras. Creemos que parte de la calidad de la programación de las emisoras públicas puede ser cuantificada con criterios objetivos. Pero, ojo, nos estamos refiriendo solamente a una parte de la calidad, no a la calidad estética en su integralidad, pues es más que obvio que es imposible establecer una métrica que cuantifique la calidad, por ejemplo, de una obra de arte. Sin embargo, no perdamos tiempo con esa discusión, pues ya ha sido zanjada y resulta innecesario que nos refiramos a ella en este trabajo. Registremos, simplemente, con todas las letras, que en la democracia no hay forma alguna de emplear números para decir si la expresión humana tiene o no calidad estética. Por otra parte, tal pretensión no sería democrática: sería una pretensión autoritaria, pues implica erigir un patrón único para aquilatar lo diverso y, principalmente, lo que está conformado por sorpresa o revelación. En consecuencia, el presente trabajo no tiene tal propósito. Tiene sí el propósito de medir con indicadores *lo que puede efectivamente ser medido por indicadores en la calidad de las programaciones*. Así, por ejemplo, el grado de diversidad de una programación puede y debe ser medido con indicadores. El número y la gravedad de los errores de la información periodística pueden y deben ser medidos con indicadores. Como veremos a lo largo de este breve trabajo, son muchos los casos en que los indicadores ayudan a evaluar la calidad. En resumen, fue en esa dirección que se concentraron nuestros esfuerzos.

1.2 Valor de la independencia

Sobre la radiodifusión pública se ha generado un largo y rico debate internacional. Este debate, que aclara la razón de ser de las emisoras públicas y también se ocupa de su definición, alcance, necesidades y posibilidades, se ha prolongado durante décadas. Es más perceptible en los países democráticos que, desde la primera mitad del siglo XX, intentaron construir una red de emisoras estatales, primero de radio y, luego, de televisión. Con tales redes, las democracias de esos países procuraban establecer una base para la comunicación social masiva que no estuviera dirigida por los mecanismos de mercado. Se logró así un esclarecimiento

de gran aceptación en cuanto a la funcionalidad de dichas emisoras: para poder mediar en los debates de la ciudadanía, de donde surgen las soluciones democráticas, estas emisoras no podían tener el lucro como único objetivo. También por ese motivo, muy oportunamente, la misma mentalidad que fijó las bases de los sistemas de emisoras públicas de Europa y Estados Unidos, contribuyó también a la creación de los órganos reguladores que, en varios de esos países, vienen buscando, históricamente impedir los maleficios de los monopolios y la propiedad cruzada de los medios. El objetivo siempre consistió en proteger la multiplicidad de opiniones y, al mismo tiempo, impedir que el mercado sea capturado por intereses oligopólicos que frustren una competencia saludable.

En pocas palabras, la mentalidad en la que se apoya la existencia de las emisoras públicas es la misma que procura inhibir la existencia de monopolios y oligopolios. Para dicha mentalidad, la radiodifusión solamente puede ser definida como servicio público (aun cuando sea explotada por empresas privadas a través de concesiones públicas). Por consiguiente, en la práctica, y no solamente en las leyes, la radiodifusión debe proveer información y cultura a la sociedad, ayudarla a acceder a información independiente, la circulación libre de las ideas y la formación crítica de la ciudadanía. En especial, las emisoras públicas deben ocupar un lugar de liderazgo y destacarse como puntos de referencia en la búsqueda y logro de esos objetivos de carácter prácticamente universal.

En la actualidad ya no resulta razonable la presunción de que las emisoras públicas se oponen a las privadas. En los debates contemporáneos, cada vez es más unánime la idea de que ambos sistemas son complementarios, necesitan uno del otro y son, ambos, necesarios para la democracia.

Estos debates se centran, entre otras, en la noción de independencia o, más precisamente, la autonomía de dichas emisoras en relación con el Estado o, más específicamente, con el gobierno. Las emisoras solamente son públicas si son, de hecho, independientes. Pero dicha independencia no debe ser observada y practicada solamente en relación con el Estado y el gobierno, pues, por motivos muy evidentes, dichas emisoras también necesitan ser independientes del mercado. Las razones son claras, al tratarse de emisoras públi-

cas, la calidad de su comunicación y programación *también* es construida de su independencia política, administrativa y editorial. Las emisoras sumisas al poder o al mercado no generan programaciones públicas de calidad, lo que significa que no le ofrecen a la sociedad las alternativas culturales que deben ofrecer: programaciones que presenten una mirada crítica y distante del poder y del propio mercado. Si fueran una extensión de los intereses del gobierno, las emisoras públicas no podrían generar debates que critiquen a ese mismo poder. Si fueran seguidoras obedientes de las reglas del mercado anunciante, las emisoras públicas no podrían, ni sabrían, ni lograrían ofrecer programas que presenten un abordaje suficientemente crítico de las realidades del mercado.

En tal sentido, la calidad de la producción de dichas emisoras y su relación con el o los sectores de la población a los que está dirigida su producción resultan de su independencia y también contribuyen a que logren más independencia. Cuanto más independiente sea una emisora, más preparada estará para brindar calidad. Cuanto mayor sea la calidad de su programación, más independiente tenderá a ser la emisora.

A partir de lo que antecede, el punto crucial radica en comprender con precisión qué se quiere decir cuando se habla de calidad y qué se quiere decir cuando se habla de autonomía e independencia en el contexto de las emisoras públicas de radiodifusión. ¿Pueden ser medidos esos valores? ¿Cuenta el público con medios para hacer un seguimiento de dicha medición?

1.3 Depuración del concepto

Antes de profundizar las respuestas a las interrogantes que acabamos de plantear, que serán ambas afirmativas, debemos referirnos en mayor detalle a nuestro concepto inicial. En las democracias – dado que en este trabajo siempre consideramos que la democracia es una condición preliminar-, las emisoras públicas existen para garantizar el derecho de la sociedad a información, cultura, expresión de las diferencias, caracterización de las carencias y potencialidades, y libre comunicación de las ideas. Las emisoras públicas deben garantizar el derecho del público a criticar al poder, ima-

ginar un mundo diferente, comunicar la evolución de sus críticas e ideas, y utilizarlas en beneficio de su libertad.

El derecho universal del ciudadano a la información y la libre comunicación se aplica con especial fuerza a los medios, incluidas las emisoras y las organizaciones públicas de difusión. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “son los medios masivos los que convierten en realidad el ejercicio de la libertad de expresión”. Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el derecho de la prensa a divulgar información e ideas sobre los asuntos de interés público tiene la misma validez que el derecho de la población a recibir dicha información e ideas. En otras palabras, el derecho de la primera existe *porque* existe el derecho de la segunda.

Para avanzar en el tema, al tratar el concepto de la emisora pública se debe prestar atención a tres requisitos centrales: en primer lugar, la *naturaleza pública* (desde el punto de vista jurídico) de la propiedad de la emisora, que, por definición, no puede ser de propiedad directa de grupos privados. Puede ser financiada con fondos provenientes de entidades privadas, pero no puede ser controlada por accionistas privados – pues, en tal caso, no será pública.

En segundo lugar, es esencial que el financiamiento de las operaciones de la emisora sea asegurado por normas públicas, ajustadas a la legislación vigente, y garantizado por el Estado. Como veremos, la emisora pública no puede estar subordinada al gobierno, *pero su existencia debe estar garantizada por las leyes vigentes, incluido su financiamiento*. En última instancia, el ordenamiento público regula la sustentabilidad de las emisoras públicas. Así, pues, el financiamiento de la institución puede provenir directamente de los hogares que tienen televisión (como en el caso de la BBC), pero es el ordenamiento jurídico el que obliga que se realice ese pago y garantiza que los fondos lleguen intactos a la tesorería de la emisora.

En tal depuración del concepto, lo fundamental es que se aclare nítidamente que el origen de los recursos no debe imponer, de ninguna manera, una determinación administrativa o editorial. El eje central de la idea de la emisora pública radica en la independencia de su gestión, en todos sus aspectos.

Sin embargo, aún queda algo por decir sobre la independencia. Esta se refiere a un distanciamiento vital respecto del poder que emana del Estado o del poder, más o menos partidario, que rige al gobierno y que se extiende a las estructuras estatales y administrativas. Esas dos vertientes de poder, que no pocas veces se confunden y entrelazan entre sí, comparten la característica de repeler las críticas haciendo uso de los medios materiales o simbólicos que tienen a su disposición.

En el caso de las emisoras públicas, la independencia no se alcanza gracias a la ausencia de regulación. Por el contrario, la independencia solamente se alcanza cuando las emisoras operan conforme a normas garantizadas por el Estado. Cuando hablamos de emisoras públicas, independencia significa *autonomía jurídica*. La autonomía - y, por consiguiente, la intransigencia en relación con cualquier forma de interferencia externa que pueda redundar en censura - no implica ausencia de regulación. En su sentido más amplio, la forma democrática de ordenar la producción audiovisual e informativa sirve para aventar o, al menos, reducir, el riesgo de que haya censura y fortalecer el ambiente de libertad.

Es en ese sentido que planteamos, precedentemente, que existe otro poder que amenaza la calidad de las estaciones públicas de radio y televisión, que acecha permanentemente las posibilidades creativas de las emisoras, cualquiera sea su carácter y alcance: el poder económico, es decir, el mercado. Cualquier medio o producto de radiodifusión que deba adecuarse a las determinaciones del mercado termina cargando con necesidades y estilos que son propios de tales determinaciones y, a la postre, imponen tiempos, cortes y elecciones que provienen del exterior de la emisora.

Debemos comprender claramente que la independencia formal en relación a las exigencias de los anunciantes no es algo que diferencie a la emisora pública autónoma de la emisora comercial privada. Todas las emisoras que desean sobrevivir a lo largo del tiempo y ganar credibilidad y audiencia procuran lograr tal apartamiento. En síntesis, la independencia se ha consagrado como uno de los valores esenciales para todo medio de comunicación que deba lidiar con la información periodística. Por tal motivo, en este trabajo hemos intentado hablar de la independencia en relación con el mercado también de modo especializado, diferenciado,

como una búsqueda de autonomía respecto de los formatos, tiempos, tandas y estilos determinados por la publicidad, que inevitablemente impregnan el funcionamiento de las emisoras comerciales (lo que no podría ser de otro modo, ya que las emisoras comerciales existen también con el fin de llevar al consumidor los mensajes de sus anunciantes). Las emisoras públicas son necesarias para la sociedad precisamente porque no siguen la lógica (de mercado) de las emisoras comerciales. Si lo hiciesen, no serían más que un poco más de lo mismo.

1.4 Emisoras críticas en un universo dominado por la mercancía

El universo de las mercancías no lo abarca todo; pero abarca *casi* todo. Por cierto, lo que comúnmente llamamos bienes culturales no pueden ser considerados como simples “mercancías” – y menos aún, principalmente, en nuestro caso, la información pública. En el campo estético, el objetivo de la radiodifusión pública debe ser destruir el aura de las mercancías. Es en ese sentido que afirmamos que, de no ser por esto, la radiodifusión pública podría muy bien ser algo prescindible. Definitivamente, no es para reforzar el predominio de las mercancías en la vida social para lo que la democracia precisa la radiodifusión pública.

Al traspasar el velo creado en el imaginario colectivo por una especie de “visibilidad estándar” definida por la industria del entretenimiento, cabe a la emisora pública estimular innovaciones del lenguaje en relación a los lenguajes empleados por la comunicación comercial. Al hacerlo, pone en jaque la idea de que el producto multimedios esté destinado única y exclusivamente al consumo individual y al goce inmediato. En ese sentido, no opera al

mismo nivel que la publicidad. Como ya destacó uno de los autores de este trabajo en otra ocasión, “el negocio de la televisión pública no es el entretenimiento y, yendo algo más lejos, ni tan siquiera la televisión en sí misma: su negocio es la cultura, la información y la libertad”¹.

Así pues, a los efectos de una reflexión sobre los indicadores de la calidad, podríamos resumir el tema de la independencia en dos aristas diferentes. En primer lugar, en relación a la estructura política (Estado y gobierno), se trata de evaluar cuán autónomas son las decisiones al nivel de la administración, contenidos, esquemas de programación y pautas periodísticas. En segundo lugar, en cuanto a las relaciones con el mercado, la cuestión es un poco más compleja, pero, en general, se trata de evaluar si las emisoras públicas consiguen ofrecer a los espectadores una mirada que sea nítidamente diferente de las que son típicas de la comunicación de mercado.

1.5 Comunicación no comercial en los espacios públicos

Como ya vimos, tanto en Europa, donde hay mayor propensión al modelo social-demócrata, al welfare state, como en los Estados Unidos, donde el ambiente de la comunicación social se ha visto más bien caracterizado por un modelo puramente comercial de radiodifusión, el espacio público ha sido definido por la vigencia de normas públicas destinadas a preservar la diversidad de voces. Los legisladores se preocuparon por preservar el sistema respecto de los peligros que entraña la hiperconcentración de audiencia y mercado.

Como recuerda Toby Mendel², el sistema denominado *Public Service Broadcaster* (PSB) contribuye a la solidez de una esfera pública de discusión y difusión de información e ideas que es esencial

1. BUCCI, E., É possível fazer televisão pública no Brasil?, en *Novos Estudos*, 88, San Pablo, Cebrap, diciembre de 2010. Cabe destacar que esta interpretación contiene matices bastante complejos, como recuerda Omar Rincón en su libro *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Rincón se muestra escéptico acerca de lo que podrían hacer las personas si vieran menos televisión y considera que existe una “inteligencia televisiva”, una comprensión televisiva de la vida y del mundo, basada en los estereotipos que adopta la televisión, por ser un vehículo masivo. Más allá de los contenidos, una televisión exitosa (modelo al que no serían ajenas las emisoras públicas) debería responder al deseo de ver televisión de los espectadores, a la necesidad de avanzar, convertir en héroes a las personas comunes, encontrar en la televisión preguntas abiertas sobre la vida, aportar nuevos temas a las conversaciones de la vida cotidiana, y permitir reflexiones sobre el significado de vivir en estos tiempos de falta de privacidad y exceso de publicidad. Para él lo importante es llamar la atención del público, promover ciudadanos activos en la solución de sus problemas con los recursos disponibles. Para Rincón, de nada serviría hacer televisión pública de calidad si nadie la viese.

2. MENDEL, T., *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*, París, UNESCO, 2011, p. 3.

para el funcionamiento de la sociedad democrática. PSB es la designación general de un sistema de radiodifusión pública, que recibe ese nombre en varios países tales como Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos (donde la red de emisoras públicas se llama *Public Broadcasting Service*, PBS). Dicha designación abarca un servicio de interés público para el que se requieren tres condiciones, según se resume a continuación:

1. Independencia: garantizada a través de estructuras adecuadas, tales como consejos administrativos plurales e independientes;
2. Financiamiento garantizado: que atienda las necesidades e intereses del público y la promoción de la libre circulación de información e ideas;
3. Transparencia: que implica que dichas emisoras deben ser directamente *accountable to the public*, es decir, poder ser monitoreadas de manera directa y transparente, en especial en cuanto se refiere al cumplimiento de su misión y el uso de los fondos públicos.

De hecho, en última instancia, en las emisoras definidas como públicas, los criterios y las métricas de evaluación solamente tienen valor real cuando son compartidas con el público que las define y paga por ellas. Por tanto, la transparencia es una de sus condiciones preliminares.

En su libro *Broadcasting law: a comparative study*³, Eric Barendt enumera las seis características fundamentales de las emisoras públicas que resumimos a continuación:

1. Cobertura geográfica: No se puede prestar un servicio público a tan solo una parte de la población.
2. Preocupación por la identidad y cultura nacionales: En conjunto con el desarrollo de un sentimiento de nacionalidad, pertenencia y participación en la población, las emisoras públicas promueven la democracia y el respeto por los derechos individuales. Este aspecto genera controversias, porque puede significar una restricción editorial y llevar al chauvinismo, aunque actualmente incluya la idea de promover el multiculturalismo como un aspecto más de la nacionalidad.

3. Independencia tanto del Estado como de los intereses comerciales: Ofrecer una programación de calidad, que atienda las necesidades de la población, es un objetivo imposible de alcanzar si el servicio público de difusión debe competir por los fondos del mismo modo que lo hacen las emisoras comerciales (lo que significaría condicionar la programación a los índices de audiencia). Así, pues, el financiamiento no puede depender de intereses comerciales, aun cuando pueda existir una combinación de financiamiento público y privado. No obstante, la mayor amenaza para las redes públicas de difusión sigue siendo la interferencia del gobierno en la línea editorial y el uso del servicio como forma de propaganda gubernamental. Se trata de un tema que genera tensiones, porque la búsqueda de independencia de los intereses comerciales y financiamiento público puede llevar a interferencias gubernamentales.

4. Imparcialidad en la programación: En gran medida, esta característica se relaciona con la independencia. Así como el gobierno no debe usar el servicio público de difusión para promover su punto de vista, el servicio público de difusión tampoco debe promover una posición determinada o apoyar a un partido político determinado.

5. Diversidad en la programación: Las emisoras públicas deben ofrecer una programación variada, que incluya programas de naturaleza educativa e informativa. En este aspecto existe un gran contraste entre las emisoras comerciales y públicas, pues las primeras tienden a optar por programaciones de bajo costo (películas y programas de juegos). El derecho del público a estar informado constituye el punto de origen de la variedad de la programación y su objetivo es garantizar que el público tenga acceso a información sobre una amplia gama de temas y problemas.

6. Financiamiento sustancial proveniente de una tasa pagada por los usuarios: Este impuesto no existe en todos los países, y la práctica más común es que la asamblea legislativa determine la asignación de fondos para el servicio público

3. BARENDT, E., apud MENDEL, T., *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*, cit. pp. 6-8.

de difusión. La ventaja de la tasa pagada por los usuarios es que hace que el financiamiento sea más estable y menos susceptible a los cambios gubernamentales, aunque, en última instancia, la tasa sea definida, administrada y dividida entre las emisoras públicas por el gobierno. En este sentido, una desventaja es la dificultad política de instaurar este sistema cuando todavía no existe, lo que puede hacer que la institución deba competir por audiencia para justificar una nueva tasa, en vez de concentrarse en la calidad y diversidad de la programación.

1.6 Modos de financiamiento y sus efectos en la identidad

Quizás el punto más delicado para comprender la televisión pública sea su forma de financiamiento. Algunos especialistas cuestionan la concesión gubernamental de partidas públicas por considerar que se trata de un factor de debilitamiento, pues hace que la emisora sea más vulnerable a influencias de orden político, principalmente en su línea editorial. Por otra parte, los recursos provenientes del mercado anunciante también acarrear dificultades. Por tanto, también se plantean reservas acerca del financiamiento publicitario, pues al competir por la publicidad con los canales comerciales, la emisora pública renuncia a algunas características a las que debería aspirar, como, por ejemplo, un ritmo y una estética que no se vean afectados por el funcionamiento que imponen los cortes de los espacios publicitarios. Se ha argumentado válidamente que, al disputar recursos de los anunciantes, la emisora pública tiende a comportarse, a diversos niveles, como una emisora comercial común. Respecto de este requisito, existe un problema adicional. Cuando compite con los canales comerciales para conquistar anunciantes, la emisora pública normalmente goza de condiciones ventajosas, dado que parte de su presupuesto proviene habitualmente de aportes estatales.

De cualquier modo, el debate sobre el modelo de financiamiento no es meramente económico. También se relaciona con la dependencia o independencia de la televisión pública en relación al Estado y el mercado - y también influye en su calidad. En tal sentido, debatir sobre el financiamiento significa debatir sobre la legitimidad y el propósito de la existencia de la televisión pública, con énfasis en la calidad de la programación, y sus posturas internas y externas en relación con otros medios de comunicación social.

En la actualidad, de acuerdo con los estudios consultados para la realización del presente trabajo, los países donde la radiodifusión pública aparece con mayor fuerza son el Reino Unido, Alemania y los países escandinavos. Por otro lado, en países tales como Estados Unidos, Francia, Holanda, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, la radiodifusión pública ha encontrado dificultades, sea debido a recortes presupuestarios o por aspectos relacionados con su autonomía con respecto al gobierno⁴. Según Rodney Benson y Matthew Powers, en la actualidad la televisión pública enfrenta dos principales desafíos: en primer lugar, una presión comercial creciente y, en segundo lugar, dificultad para equilibrar el atractivo para las grandes audiencias y el apego a valores propios del servicio público de radiodifusión, tal como la representación de voces y opiniones diversas⁵.

Como es sabido, existen diferentes fórmulas para financiar la televisión pública, desde el financiamiento estatal directo hasta la facturación de publicidad, pasando por recursos comerciales diversos tales como los que provienen de la prestación de servicios o tasas pagadas por las empresas del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Gran parte de las emisoras europeas son financiadas por tasas cobradas a los hogares que poseen aparatos de televisión, por ejemplo, pero existen formatos similares cuyos detalles no corresponde analizar en este trabajo. Por su parte, la televisión pública chilena, TVN (Televisión Nacional), se financia con recursos publicitarios. Muchas de las estaciones locales de la PBS estadounidense ac-

4. BENSON, R. y POWERS, M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, febrero de 2011, p. 5. Publicado en el sitio <http://www.savethenews.org/files/public-media-and-political-independence.pdf>. Consultado el 17 de junio de 2011.

5. *Ibidem*

túan de modo totalmente diferente: refuerzan sus recursos con donaciones voluntarias, no obligatorias, provenientes directamente de los ciudadanos, que realizan contribuciones individuales.

¿Cuál es la mejor receta? No se ha llegado a un consenso en este sentido. Según manifiesta Stylianos Papathanassopoulos, “el financiamiento estatal directo puede, de una manera u otra, afectar seriamente la independencia de las emisoras públicas, o, en el mejor de los casos, la percepción pública sobre su independencia”⁶. Papathanassopoulos sugiere que, cuando las emisoras públicas son financiadas por tasas, la población se siente más representada que cuando el sistema es financiado directamente por el gobierno.

Lo que se puede observar es que, en los países donde las emisoras públicas cuentan con financiamiento más sistemático y estable, como en el Reino Unido, Japón, Alemania y los países escandinavos, la tasa representa una porción significativa del presupuesto. En el Reino Unido, la BBC es financiada por los telespectadores, aunque cerca del 20% de su presupuesto global proviene de las operaciones comerciales de BBC World. En Alemania, el financiamiento obtenido a través de tasas (cerca al 86%) es complementado con ingresos comerciales tales como la venta de programas y publicidad. Con todo, los anuncios comerciales no pueden ocupar más de veinte minutos de la programación diaria y no pueden difundirse después de las ocho de la noche ni los domingos. En Japón, el 100% de los ingresos provienen de tasas. En Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, las tasas representan más de un 90% del presupuesto de las emisoras públicas, y el remanente proviene de la venta de programas, auspiciantes y, en algunos casos, publicidad.

Pese a que sus virtudes sean innegables, cuando todavía no existe una tasa, su creación tiene un costo político que pocos gobiernos desean asumir y su aceptación puede variar bastante de un país a otro. Por otra parte, en esta época de televisión para abonados, donde los patrones tecnológicos avanzan velozmente dejando atrás el paradigma de

las ondas electromagnéticas típicas de las estaciones de señal abierta, cada vez es menos probable que la ciudadanía de los países donde todavía no existen tasas muestre simpatía por esta solución.

La aceptación de publicidad por parte de la televisión pública también genera controversias. Entre otros, Diego Portales Cifuentes plantea que “la alternativa más deseable parece ser una combinación de financiamiento publicitario mayoritario y subsidios públicos a determinado tipo de programas”⁷. Por más que reconoce que “orientarse hacia la audiencia generada en forma inmediata por el financiamiento publicitario deja poco margen de libertad para experimentación, innovación y desarrollo de diversidad de programas en las empresas bajo regulación exclusivamente mercantil”⁸, Cifuentes asigna prioridad a la independencia de los canales públicos en relación con el Estado. En su opinión, “las empresas que dependen de la aprobación anual de presupuestos públicos no tienen autonomía real, principalmente si dichos presupuestos siguen la tendencia a la baja que prevalece en la actualidad”⁹. Al conciliar los avisos publicitarios con los recursos estatales, el propósito de Cifuentes es evitar los maleficios de unos y otros. Es esta, por otra parte, la línea híbrida que está utilizando una de las principales estaciones públicas de radio y televisión de América Latina, la TV Cultura de San Pablo (Fundación Padre Anchieta).

Pese a que dicha estrategia parezca razonable, cabe recordar el argumento que ya planteamos precedentemente: el hecho de que el presupuesto dependa de ingresos publicitarios termina corroyendo la propia razón de ser de las emisoras públicas, que pasan a asemejarse a las emisoras comerciales. Como ya se planteó, cuando las emisoras públicas aceptan publicidad como medio de financiamiento principal, tienden a adoptar criterios de mercado en la evaluación de su programación, con el objetivo de atraer un mayor público. Esto daña su función como emisoras diferenciadas pues, en vez de situarse fuera de la lógica de la industria del entretenimiento, pasan a formar parte de dicha industria.

6. PAPATHANASSOPOULOS, S., *apud* BENSON, R y POWERS, M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, *cit.*, p. 12.

7. PORTALES CIFUENTES, D., *Televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades*, en Omar Rincón, *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2001, p. 134.

8. *Ibid.*, p. 111.

9. *Ibid.*, p. 134

El tema no es tan sencillo. En Francia, durante largo tiempo, un segmento de la sociedad había estado planteando una reivindicación, la eliminación de los anuncios comerciales de las emisoras públicas, en una tentativa para que se parecieran más a la BBC y las capacitara para ofrecer a la población francesa una alternativa más puramente pública, que contrastase con la emisora privada TF1. En 2008, el gobierno de Sarkozy anunció su intención de que las emisoras públicas dejaran de difundir avisos publicitarios. Los ingresos que perdieran por dicha iniciativa serían compensados con aportes estatales. Pero dicha decisión, en vez de ser celebrada, fue criticada, por interpretarse que era una tentativa de debilitar a la televisión pública francesa, que quedaría en una posición más dependiente del gobierno¹⁰. A la fecha en que culminamos este trabajo, casi un 40% del presupuesto de la estación FR2 francesa proviene de publicidad. La RAI italiana y la ORF austríaca presentan niveles similares al de la FR2, mientras que en la RTP portuguesa y en la RTVE española dicha participación supera el 50%¹¹.

Volviendo, entonces, a los diferentes argumentos, encontramos que, por un lado, la restricción del acceso a recursos comerciales puede ser una forma de aumentar la dependencia estatal. Dicha solución puede también afectar la calidad del servicio prestado, dado que puede ocurrir que se adopten recortes presupuestarios debido a las presiones presupuestarias que enfrenta el sector público de todo el mundo en forma generalizada. Por otro lado, las emisoras públicas que tienen acceso al mercado publicitario como fuente de financiamiento compiten en condiciones ventajosas con las emisoras comerciales, aparte de que su filosofía pueda verse afectada por el mercado. Este parece ser uno de los dos grandes dilemas del financiamiento de las emisoras públicas.

En su análisis de la radiodifusión pública de catorce países democráticos, Benson y Powers observaron la existencia de cuatro características

de importancia para el funcionamiento autónomo y adecuado de las emisoras públicas. No es casualidad que tres de ellas se relacionen con el financiamiento¹².

1. En muchos de estos países, el financiamiento se establece para un período de muchos años y no solamente para un año. Esto evita que el gobierno vincule directamente su aporte de recursos a la aprobación o reprobación de algún programa en particular.

2. Las emisoras públicas se fortalecen cuando existe la percepción de que responden a la ciudadanía y no a los políticos o anunciantes. Tal efecto puede obtenerse por medio del tipo de financiamiento (tasas) o por medio de la existencia de organizaciones de vigilancia que incentiven la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas de las emisoras.

3. El aparato jurídico que sustenta la existencia de las emisoras públicas de dichos países prioriza la importancia de ofrecer una programación de alta calidad e incluir diferentes opiniones. También se busca incluso cohibir la influencia gubernamental en la programación mediante la creación de criterios técnicos para la concesión de financiamiento.

4. En todos los países existen agencias o consejos de supervisión o administración cuyo objetivo es separar a las emisoras públicas del gobierno de turno. A su vez, también es necesario garantizar que dichas agencias o consejos puedan actuar de forma independiente.

1.7 Ética, estética y calidad

Para concluir esta breve introducción, recapitemos los aspectos esenciales. Como ya vimos, las emisoras públicas son necesarias en el espacio público de las sociedades democráticas, porque contribuyen a ampliar las perspectivas y enfoques con que se establecen los flujos de ideas, información y expresiones culturales. Ofrecen a la ciuda-

10. BENSON, R. y POWERS, M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, cit., p. 31.

11. Datos del Observatorio Audiovisual Europeo correspondientes a 2007, citados por PICARD, R., *The Economics of plurality: Europe and the USA compare*, en Tim Gardam y David Levy (eds.), *The Price of Plurality: Choice, Diversity, and Broadcasting Institutions in the Digital Age*, Oxford, Instituto Reuters para el Estudio del Periodismo/Universidad de Oxford, 2008, p. 201.

12. BENSON, R. y POWERS, M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, cit., pp. 12-13.

danía alternativas que no existirían si en la sociedad solamente hubiese un sistema de radiodifusión cuya financiación dependiese del lucro. A la vez, la radiodifusión pública existe para proteger al espacio público de la tendencia a ser colonizado por el poder económico, sirviendo de barrera que ayuda a contrapesar y equilibrar las formas de comunicación existentes en el espacio público. Sin embargo, esto no significa que las emisoras públicas sean rivales, adversarias o enemigas de las comerciales, pues ambos sistemas son complementarios. Sin comunicación comercial no puede existir democracia y, a la vez, según las experiencias acumuladas a lo largo del siglo XX, es indiscutible que los patrones de información de la sociedad mejoran cuando se cuenta con buenas emisoras públicas.

En ese sentido, la calidad de los servicios que las emisoras pueden prestar a la sociedad se relaciona directamente con la claridad de la misión pública con que funcionan. Para que dicha misión sea realmente clara y realmente pública, debe ser administrada a través de procedimientos legítimos, jurídicos y transparentes, que puedan ser fiscalizados por la ciudadanía. Del mismo modo, es indispensable que sean independientes. A tales fines, el estatuto jurídico de las emisoras públicas, así como la eficacia de dicho estatuto, no solamente influyen sino que, la mayor parte de las veces, *determinan* la calidad del servicio que prestan. Por ese motivo, cuando se habla de calidad es preciso hablar de calidad de la gestión y de garantía de la independencia, dado que de las dos características proviene la capacidad de producir, generar y difundir contenidos de calidad.

Así, pues, en el campo de las emisoras públicas, la ética de la comunicación social compite con la calidad estética. Como ya señalamos en esta introducción, no existen indicadores que puedan cuantificar la calidad de una obra de arte. Por tanto, el presente trabajo no tiene la intención de formular mediciones que indiquen si la calidad estética de un programa es de nivel A, B o C. Tal aspiración care-

cería de sentido o sería autoritaria. Lo que sí existe, de manera inequívoca, es una relación directa entre los patrones impersonales y transparentes de la gestión y la calidad del servicio prestado que, en algunos aspectos, puede ser considerada parte de la calidad estética. Dichos aspectos sí pueden ser medidos por indicadores, tal como demostraremos más adelante.

Por fin, cabe recordar que el cambio de los patrones tecnológicos apunta hacia una posible obsolescencia acelerada de las ondas electromagnéticas como medio preferencial para la difusión de señales de audio y video. Así pues, en el futuro, podría ser también innecesaria la distribución de frecuencias de radiodifusión por parte del Estado. En tal sentido se plantean varias hipótesis diferentes. Una de ellas indica que las emisoras de radio y televisión pasarían a distribuir su señal directamente por Internet, lo que haría que no sea necesaria una concesión del Estado para mantener un canal en el aire. Se trata, en este caso, de una hipótesis real, que ya está en marcha. Otra hipótesis, que también ya está en marcha, se refiere a la multiplicación de los canales a partir de la transmisión digital de las señales de radio y televisión. Esto podrá permitir un aumento sustancial del número de estaciones en la misma región geográfica. Las nuevas tecnologías también provocarán adaptaciones y cambios en los marcos reglamentarios que regulan el mercado de la radiodifusión. Como es obvio, los responsables de las emisoras públicas deben estar atentos a esta evolución; pero nada de esto, y en esto radica el punto angular de este registro final, deberá alterar los patrones de calidad de la comunicación y los servicios prestados por las emisoras públicas. Nada de esto modificará su función en la información, la vida cultural y la formación crítica de la ciudadanía. Por este motivo, estamos bastante convencidos de que las nuevas tecnologías no alteran la necesidad de que haya indicadores de calidad, ni derogan la metodología de su aplicación.

2. Conceptos preliminares

Teniendo en cuenta la enorme difusión de usos indiscriminados de la expresión “emisoras públicas”, que ha servido tanto para designar a redes estatales de televisión y radio controladas por dictaduras -que, rigurosamente, no son públicas porque no están bajo el control de la sociedad, sino de tiranías que oprimen a la sociedad – como para experiencias de emisoras piratas - que no son públicas porque operan al margen de la ley democrática -, conviene definir las características principales del concepto adoptado a los efectos del presente trabajo. Partimos de la noción de que una emisora pública pertenece al público y es administrada según criterios públicos no estatales, como se aclara en este capítulo¹³.

Emisora estatal (de televisión o radio):

- Antes de cualquier otra consideración, es preciso destacar que, en el régimen democrático, *toda emisora estatal es pública*, debe ser pública y debe ser administrada como bien público. Ello no obstante, no todas las emisoras públicas son estatales y, mucho menos cierto es que *deban ser estatales*. En cuanto se refiere a la exigencia preliminar de que toda emisora estatal es *necesariamente pública*, cabe observar que, en un sistema democrático, no se concibe que una emisora perteneciente al Estado no se ponga al servicio del interés público - como todo

órgano vinculado directa o indirectamente a la administración pública, debe guiarse por principios consagrados universalmente tales como los de moralidad, legalidad e impersonalidad, no siendo legítimo, por consiguiente, que sea puesta al servicio de intereses personales, partidarios, familiares, comerciales o religiosos. En resumen, emisora estatal no es sinónimo – ni debe serlo - de emisora de propaganda partidaria empeñada en la defensa de los intereses electorales ocasionalmente instalados en el gobierno. En un Estado de Derecho, si una emisora se guía por tales parámetros, actúa en contra de los principios democráticos vigentes en las sociedades libres. En resumen, las emisoras estatales deben ser públicas, deben cumplir una finalidad pública, no son partidarias y son pautadas por la impersonalidad. Aclarado este punto, podemos iniciar este breve esfuerzo por delimitar los contornos de la definición de emisora estatal. A los efectos de este trabajo, la definición de emisora estatal tendrá la función de distinguir metodológicamente las emisoras pertenecientes al Estado o vinculadas al Estado - que son, sin embargo, públicas en sentido estricto en la medida en que en una democracia los entes de la administración pública son públicos – de las que son públicas pero no tienen ningún vínculo administrativo directo o indirecto con el Estado. En tal sentido, la definición de

13. En este tema fue esencial la lectura crítica del Abogado Luis Armando Badin, Doctor en Derecho de la Universidad de San Pablo, a quien no se le deben atribuir los posibles errores de este trabajo, pero sí gran parte de los aciertos que nos aportó su gentil colaboración.

emisora estatal surge del cumplimiento de tres requisitos: su propiedad y naturaleza jurídica la vinculan directa o indirectamente al Estado, conforme a los términos de la legislación que rige la administración pública del país; su gestión cotidiana está subordinada a las autoridades de uno de los tres poderes de la República; y su programación sufre límites resultantes de los dos requisitos anteriores y está, por consiguiente, más al servicio de las necesidades de divulgación inherentes a la lógica interna del Estado que al servicio de reflejar libremente el debate y la diversidad cultural que resultan de las dinámicas no estatales típicas de la vida social.

- **En cuanto a su propiedad y naturaleza jurídica**, la emisora estatal es una institución de propiedad del Estado, ya sea por tener la naturaleza jurídica de empresa pública (estatal), perteneciente a la administración pública indirecta, como es el caso de la EBC (Empresa Brasil de Comunicación), propietaria de TV Brasil, en Brasil, o por integrar la administración pública directa (como en los casos de la TV Justicia, órgano integrante del Supremo Tribunal Federal, o TV Cámara, que integra la Cámara de Diputados), también en Brasil.
- **En cuanto a la forma de gestión**, los directores y ejecutivos de las emisoras estatales son designados por órganos de uno de los tres poderes de la República. Por tanto, su gestión no es independiente del aparato del Estado o del poder estatal.
- **En cuanto a la programación**, las emisoras estatales se subordinan a límites que, en última instancia, dependen de la aprobación o consentimiento de la autoridad estatal. Aun cuando su contenido contemple algún nivel de diversidad, pluralidad o crítica, sus parámetros son *limitados por una autoridad externa* - externa a la propia emisora, puesto que esa autoridad no pertenece a su cuadro funcional sino a una instancia estatal que ejerce control, de afuera hacia adentro sobre la emisora.
- **La emisora gubernamental** es una emisora estatal específica: su vínculo administrativo se da con el Poder Ejecutivo y ese

vínculo implica subordinación, expresa o velada.

- **La emisora legislativa** es la emisora estatal que se vincula directamente con una cámara del Poder Legislativo (federal, estatal o municipal).
- **La emisora judicial** es la emisora estatal vinculada al Poder Judicial.

Emisora pública (de televisión o radio):

- Según los fundamentos conceptuales del presente trabajo, la definición de emisora pública resulta del cumplimiento de los siguientes requisitos. En primer lugar, su propiedad y naturaleza jurídica *no* la vinculan directa ni indirectamente al Estado, conforme a los términos de la legislación que regula la administración pública, pero *tampoco* la caracterizan como empresa comercial, dado que no tiene finalidad de lucro y no es financiada por el mercado anunciante. Como regla general, *no difunde avisos publicitarios* y, en ese mercado, no compite con las emisoras comerciales. En segundo lugar, su financiamiento es de naturaleza pública, o sea que vive de fondos regulares provenientes del Estado o la sociedad. Cuando provienen de la sociedad, los recursos que financian la emisora pública pueden resultar de tasas – compulsivas (*license fee*) - o de donaciones voluntarias. Para la presente conceptualización, lo fundamental es que estos aportes financieros estén previstos y sean protegidos por ley, de modo tal que no puedan ser desviados por las autoridades públicas a otros fines y no puedan ser tampoco condicionados de acuerdo con la discrecionalidad de los agentes públicos. Asimismo, la ley debe establecer expresamente la inexistencia de una vinculación entre la emisora pública y cualquier autoridad externa a su propio cuerpo funcional. Cabe destacar que los consejos curadores, que incluyen representantes de la sociedad y de instituciones tales como universidades, son órganos internos que integran el cuerpo de la emisora pública. Lo que atenta contra la naturaleza de la emisora pública no es la existencia de consejos ni la existencia de representantes de la sociedad en los consejos, sino la subordinación

tácita, jurídica o informal, a una autoridad del Poder Ejecutivo, del gobierno o de cualquier otro poder estatal. La emisora pública no debe prestar ningún tipo de contrapartida política a la recepción de recursos de los poderes públicos. Debe entenderse claramente que, en la emisora pública, la gestión cotidiana *no* está subordinada a las autoridades de ninguno de los tres poderes de la República, y su programación *no* sufre ningún límite proveniente de una autoridad externa. A continuación detallaremos algo más estos puntos.

- **En cuanto a su propiedad o naturaleza jurídica**, la emisora pública puede ser una Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), figura que aparece en el derecho brasileño, o una fundación de derecho privado, siempre que se prevean mecanismos de verificación y fiscalización de su administración por parte del poder público y la ciudadanía. El poder público la fiscaliza, pues tal es su deber, pero no puede administrarla.
- **En cuanto a la forma de gestión**, la emisora pública tiene como órgano máximo de poder un consejo independiente de representantes de la sociedad. La nominación puede realizarse – e incluso originarse – en órganos del Estado (cosa que ocurre, con diferentes tipos de formas y mecanismos, en varias emisoras públicas de todo el mundo). Sin embargo, los consejeros no deben obediencia ni lealtad a los gobernantes. Disfrutan de mandato y autonomía expresas, verificables y comprobados. El consejo debe ser plural – según diferentes criterios, incluido el criterio partidario, aunque no debe restringirse a una mera representación proporcional de los partidos, lo que no haría más que convertirlo en una grosera extensión de la lógica parlamentaria –y debe distinguirse por la presencia de personas de reconocido saber, autonomía intelectual y conducta ética. El consejo tiene la responsabilidad de elegir y designar al administrador ejecutivo, quien, a fin de garantizar la autonomía administrativa, se

encargará de la contratación de los supervisores que actuarán bajo su mando.

- **En cuanto a la programación**, existen dos requisitos conceptuales respecto a la metodología. El primero es que la programación, aun cuando sea de mala calidad, debe ser determinada y difundida al aire con evidente autonomía, sin depender de ningún tipo de aprobación o anuencia de autoridades externas. El segundo es que, para tener realmente una programación pública según los parámetros bosquejados en el presente trabajo, la programación debe ser pautada por valores, metas y principios que den prioridad a: diversidad de voces, experimentación con el lenguaje, información crítica e independiente, preocupación por la formación de ciudadanos autónomos, y no tener finalidad comercial, partidaria, gubernamental o religiosa de ningún tipo. Dichos parámetros, junto con otros a los que nos referiremos más adelante, son los que caracterizan la programación de una emisora pública.
- Dentro del marco del presente trabajo, **la emisora comunitaria** es considerada una subespecie de la emisora pública, que se diferencia de aquella por su alcance geográfico, limitado a áreas más pequeñas. La emisora comunitaria debe ser pública – lo que significa que no debe tener finalidades o perfiles comerciales y no puede ser controlada por órganos estatales. Habiéndose establecido estas dos precondiciones, las emisoras comunitarias admiten innumerables variaciones en su composición y orientación. Su variedad es tan grande como la de las comunidades humanas.

Observación complementaria: Es posible que, a lo largo de su evolución, una emisora estatal conquiste un alto grado de autonomía editorial y administrativa, y que cuente, para ello, con el apoyo de la sociedad que la legitima. En ese sentido, es posible que las buenas emisoras estatales desarrollen una vocación pública y busquen, de llegar a ese extremo, emanciparse enteramente del yugo estatal. Del mismo modo, es posible que

instituciones cuya naturaleza se aproxime a la definición formal de una emisora pública demuestren, en su programación y en su gestión, estar sometidas voluntaria o negociadamente a los gobiernos o grupos de poder. Las definiciones que expusimos en este trabajo deben servir como faros para el esclarecimiento de los debates, más que como camisas de fuerza destinadas a encuadrar la realidad. Los conceptos que aquí delineamos son modelos más o menos puros; pero la realidad se compone de organismos híbridos.

3. Guía para la creación de indicadores

Los indicadores de calidad de las emisoras públicas son útiles cuando:

- a. Cimentan la formación de políticas públicas para el sector;
- b. Proveen criterios objetivos y mecanismos impersonales para la participación de la sociedad en la evaluación de la conducta de las emisoras públicas y sus cuerpos directivos;
- c. Son, en su gestión interna, la base para la evaluación del desempeño de los equipos, los departamentos, y cada uno de los funcionarios de las emisoras públicas;
- d. Desde esta perspectiva, hemos definido una serie de 188 indicadores expresados en forma de preguntas directas, que permitirían medir de manera objetiva y sistemática la adecuación o inadecuación de la emisora. Hemos clasificado dichos indicadores en torno a diez ejes:

- Transparencia de gestión
 - Sobre la misión y objeto de la empresa o institución
 - Sobre la administración de los recursos
 - Sobre el nivel de diálogo con la sociedad
- Diversidad cultural
- Cobertura geográfica y oferta de plataformas
- Patrón público (democrático y republicano) del periodismo
- Independencia
- Premisas de la independencia

- Independencia en las operaciones de línea de las emisoras
- Interacción con el público
- Carácter público del financiamiento
- Grado de satisfacción de la audiencia
- Experimentación e innovación del lenguaje
- Estándares técnicos

Desde un principio cabe observar que estos indicadores son de dos tipos diferentes y complementarios. Los del primer tipo pueden manejarse con datos administrativos simples, sin precisar la mediación de evaluaciones posteriores. El *eje transparencia de gestión*, por ejemplo, pertenece claramente al primer tipo. El segundo tipo requiere exámenes más complejos, que implican algún nivel de juicio de valor. Así, por ejemplo, en un intento por plantearlos de manera objetiva, se podría crear un panel de especialistas y críticos independientes que, periódicamente, participen en una evaluación de los aspectos del lenguaje de la programación, las condiciones técnicas de la producción, los equipos y su trabajo, las relaciones con el público, etc. El panel de especialistas proveería, por tanto, pautas para los diversos requisitos, así como comentarios. Ejemplo del eje de indicadores del segundo tipo son la *experimentación y la innovación del lenguaje*. Cabe observar que, en algunos ejes, los dos tipos de indicadores pueden combinarse entre sí¹⁴.

14. Respecto de los indicadores relacionados con el grado de satisfacción de la audiencia, contamos con la colaboración de Fátima Pacheco, socióloga e investigadora especializada en encuestas de opinión, con sólidos antecedentes de trabajo en la Fundación Padre Anchieta (TV Cultura, del estado de San Pablo), que nos concedió una entrevista que nos sirvió de orientación. Obviamente nosotros somos responsables de cualquier incorrección y, por el contrario, nuestros aciertos se deben en gran parte a su contribución.

En cuanto al primer tipo de indicadores, a continuación planteamos un ejemplo de método de aplicación. Para cada pregunta se propone un conjunto de respuestas posibles. A cada respuesta se le asigna un valor de 1 a 5. Un ejemplo posible de la aplicación de estos indicadores sería el siguiente:

¿Se publican balances con regularidad?

Respuesta	Indicador
Sí, con mucha frecuencia	5
Sí, con cierta frecuencia	4
Sí, con frecuencia	3
Sí, con poca frecuencia	2
No	1

Al final de este proceso, para cada conjunto de indicadores se construye una figura regular inscrita dentro de un círculo. La diferencia entre el área del círculo y el área de la figura geométrica que se inscribió en su interior indicaría la relación entre el conjunto de valores estudiados y el valor máximo. Cuanto menor sea la diferencia, más próximos al ideal estarán los indicadores evaluados.

3.1 Transparencia de gestión

Cuanto más alto sea el grado de transparencia, más preparada está la institución para prestar un servicio público de calidad. Solamente en un ambiente de transparencia la sociedad está en condiciones reales de participar y, principalmente, de fiscalizar la gestión. En este caso se entiende que la transparencia es la libre divulgación de información sobre la administración de la entidad, de tal forma que los datos sean comprensibles, accesibles y formulados en lenguaje común. Así, por ejemplo, no basta con que se publique el balance anual; es necesario que el balance sea explicado. La difusión de todos los datos relevantes permite al público conocer realmente la emisora y saber, en detalle, como se están utilizando los recursos, que son públicos.

A. MISIÓN Y OBJETO DE LA EMPRESA O INSTITUCIÓN

- ¿Tienen la emisora y su institución máxima de dirección una misión, valores, objetivos y visión que consten en un documento oficial claro que sirva de guía para orientar su acción cultural?
- ¿Se establecieron dichos fundamentos con la participación de los funcionarios?
- ¿Se revisan y actualizan regularmente dichos fundamentos en reuniones internas con buen nivel de participación?
- ¿Se encuentran la misión, valores, objetivos y visión de la institución verdaderamente a disposición del público?
- Aparte de los fundamentos, ¿existen directrices generales para la programación de los diferentes horarios y para los diferentes públicos?
- ¿Son de conocimiento público dichas directrices, de modo que el telespectador u oyente puedan verificar los propósitos de cada programa o grupo de programas?
- ¿Tiene cada programa una misión específica?
- ¿Son dadas a conocer al público?
- ¿Existen criterios para el armado de la programación?
- ¿Son de conocimiento público?
- ¿Existe una comisión responsable por dichos criterios, que evalúe si están siendo debidamente cumplidos por la dirección ejecutiva de la institución?
- ¿Se escoge de manera transparente a los miembros de dicha comisión?
- ¿Existen criterios para la evaluación de los equipos?
- ¿Existen metas editoriales para evaluar el desempeño de los funcionarios?
- ¿Son de conocimiento público?
- ¿Existe un órgano interno que evalúe periódicamente los contenidos?
- ¿Son abiertas a la población las evaluaciones de dicho órgano interno, aunque sea a posteriori?
- ¿Existen criterios claros, de conocimiento público, para la elección de los directores de la emisora?
- ¿Existe un plan de carrera profesional?

- ¿Se sigue sistemáticamente el plan de carrera de la emisora?

B. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

- ¿Se publican balances en forma regular?
- ¿Están bien traducidos a lenguaje informal o están armados de modo que solamente los puedan descifrar los contadores?
- ¿Son auditados los balances por organismos externos independientes?
- ¿Se auditan internamente los balances siguiendo los mismos parámetros que utilizan los organismos externos?
- ¿Se publica anualmente el presupuesto con una indicación clara sobre el destino de cada parte de los recursos?
- ¿Son de conocimiento público los criterios predeterminados para la utilización de los recursos?
- ¿Existen normas, manuales o guías para determinar el costo de los contenidos producidos o comprados por la emisora?
- ¿Se dan a conocer al público, divulgan o explican dichas guías?
- ¿Se publican los costos detallados de la programación?
- ¿Se indica el costo de los programas junto con los créditos al final de cada uno de ellos?
- ¿Puede la población saber cuánto cuesta cada programa?
- ¿Existen criterios para la inscripción de los proveedores?
- ¿Son de conocimiento público los valores que orientan esos criterios, es decir, sustentabilidad, relaciones de trabajo dignas, etc.?
- ¿Se aplican los criterios y se audita su aplicación?
- ¿Son de conocimiento público los salarios de los directores?
- ¿Son de conocimiento público los gastos adicionales y beneficios de los directores?

C. NIVEL DE DIÁLOGO CON LA SOCIEDAD

- ¿Puede la ciudadanía presentar críticas y sugerencias sobre los balances, el presupuesto y la administración de los recursos?
- ¿Se estimula la participación de la ciudadanía?

- ¿Cómo acoge la institución las sugerencias de la población?
- ¿Cómo responde la institución a las sugerencias?
- ¿Existen criterios objetivos para la participación de la población en el proceso de evaluación?
- ¿Existen cuestionarios que el público pueda responder por Internet si desea participar?
- ¿De qué modo se absorbe y divulga internamente la participación de los telespectadores?
- ¿Existe un ombudsman o defensor del público?
- ¿Tiene ese profesional un espacio diario en la programación para comentar las críticas del público?
- ¿Existe alguna forma de interacción con el público en los noticieros?
- ¿Se dispone de recursos suficientes para realizar esta función de manera eficiente?
- ¿Existen archivos que registren los comentarios y cartas del público?
- ¿Es satisfactorio el plazo en que se cursan las respuestas?
- ¿Existen comunicaciones interactivas con los telespectadores u oyentes que deseen hablar sobre la programación o las decisiones editoriales?
- ¿Tiene la emisora presencia permanente en las redes sociales?
- ¿Tiene la emisora páginas propias en las redes sociales?
- ¿Tienen los programas de la grilla una página en las redes sociales?

3.2 Diversidad cultural

A los efectos del presente trabajo se entiende que diversidad cultural es la necesidad de que, dentro de la emisora pública, exista una política y práctica de respeto a la diversidad y todas sus formas que garanticen internamente la diversidad, tanto en las relaciones de trabajo como en la programación que se difunde al aire. Es fundamental que, en la programación, el tema de la diversidad cultural no se confunda con una estética meramente pedagógica, destinada a masificar las buenas

costumbres o promover la educación cívica, pues esa no es la función de las emisoras públicas. Diversidad cultural tampoco significa una adhesión sin críticas a lo que sea políticamente correcto. En nuestra opinión, la solución respecto de la diversidad no se logra a través de cuotas. Muy por el contrario, la diversidad cultural se afirma cuando hay diversidad de voces, ángulos y puntos de vista en la programación, que reflejen la vida social. Transformar la grilla de la programación en una federación de cuotas no resuelve el problema. Por ejemplo, dividir el domingo en horarios proporcionales al número de fieles de cada religión de la ciudad donde tiene su sede la emisora pública y entregar a cada una la franja que le corresponda para llevar a cabo libremente su proselitismo no es una forma apropiada de reflejar la diversidad cultural. La emisora pública debe, por el contrario, intentar establecer puentes de diálogo entre las diversas religiones en horarios comunes, buscando esclarecimientos, comparaciones, y la formación crítica y autónoma de los ciudadanos. La diversidad cultural no debe plantearse a través de una orientación paternalista en los contenidos sino a través de la presencia de una verdadera polifonía que refleje la riqueza de la vida social. En este sentido, se debe prestar atención especial a las culturas y manifestaciones culturales más frágiles.

- ¿Incluye la grilla programas destinados a públicos de diferentes edades?
- ¿Incluye la grilla programas destinados a públicos de diferentes regiones geográficas?
- ¿Refleja la grilla la diversidad de las identidades étnicas, religiosas, populares, etarias, de orientación sexual, de preferencias estéticas, etc. que componen la sociedad? (Nótese que “reflejar” no significa “imponer” una serie de categorías o cuotas definidas artificialmente)¹⁵

- ¿Ha intentado la grilla proteger las manifestaciones culturales “amenazadas de extinción” a efectos de contribuir a la preservación del patrimonio inmaterial?
- ¿Existe una orientación o manual relacionado con el tema de la diversidad?
- ¿Se aplica en la práctica dicha orientación o manual?

3.3 Cobertura geográfica y oferta de plataformas

Dentro del marco del presente trabajo, los indicadores relacionados con la cobertura geográfica y la oferta de plataformas ayudan a evaluar si la emisora realmente alcanza sus objetivos desde el punto de vista de la cobertura espacial. A los efectos de dicho requisito, lo fundamental es que la emisora devuelva a cada comunidad de la que reciba recursos un servicio que sea útil para dicha comunidad y haga que la misma se sienta representada en la programación. Así, por ejemplo, en las emisoras municipales se debe evaluar su capacidad de representar a la totalidad de las áreas humanas del municipio. Las emisoras de un estado en particular deben poder reflejar la diversidad de ese estado y, por último, las emisoras nacionales o binacionales deben prestar servicios a toda la población que las sustenta. La cobertura geográfica puede ser más amplia que la región que financia a la emisora, siempre que ello refleje los intereses públicos legítimos de la región; pero su calidad debe ser confirmada en primer lugar en función de los réditos que la emisora les ofrece a los ciudadanos que la pagan.

- ¿Puede la emisora ser sintonizada en todo el territorio de cuya población recibe recursos?

15. En cuanto se refiere a este requisito, se debe evitar las soluciones artificiales con herramientas tales como la adopción de cuotas, que simplemente transformarían la grilla de la programación en una federación de minorías diversas, sin identidad propia, cuando la emisora pública debe tener una identidad propia de carácter plural y universal. En este sentido, reflejar la diversidad no significa repartir los horarios entre los diversos grupos de interés sino, más bien, dar visibilidad, según el punto de vista de la emisora pública, a las diversidades presentes en la sociedad, dar voz a los segmentos diversos, sin perder las características ni recortar la identidad de la programación. La programación de las emisoras públicas es una forma de desarrollar la diversidad y no una simple federación de subemisoras repartidas entre las supuestas cuotas. Es en ese sentido que la emisora debe reflejar las diversidades, sin quedar subordinada a ellas. Las emisoras públicas dan voz y visibilidad a las diversas identidades para mostrar el todo, sin abdicar de su condición inalienable de ser titular de la función de mediar la comunicación y la circulación de las ideas. En resumen, la adopción de cuotas no resuelve el problema. Por otra parte, las emisoras públicas no se pueden dar el lujo de simplemente ignorar a ningún sector representativo del público; tienen el deber de intentar permanentemente reflejarlos a todos, pues de eso depende su calidad

- ¿Tiene la emisora instalaciones y equipos distribuidos en todas las regiones de donde provienen sus recursos?
- ¿Refleja la programación la diversidad geográfica que debe representar?
- Por otra parte, ¿tienen entrada en la programación las poblaciones de las diversas regiones? ¿Aparecen en la programación personas de las diferentes regiones?
- ¿Hay en el periodismo reportajes sobre las diferentes ciudades o regiones?
- ¿Se difunden producciones culturales generadas por las diversas regiones de cuya población se reciben recursos?
- ¿Tiene la emisora oficinas o representantes en las diferentes regiones?
- ¿Justifica la productividad el costo de dichos representantes?
- ¿Tiene la emisora convenios con otras emisoras públicas nacionales?
- ¿Tiene la emisora convenios con otras emisoras públicas internacionales?
- ¿Existen canales digitales?
- ¿Son de acceso gratuito?
- ¿Se puede sintonizar las señales de ondas electromagnéticas (de las emisoras de radio y televisión abierta) en toda la región geográfica que debe cubrirse?
- ¿Existen canales de televisión cerrada que difundan la programación de la emisora?
- Si estos últimos son pagos, ¿las razones de su mantenimiento justifican su existencia? (Recordemos que las emisoras públicas deben ser gratuitas y de acceso universal.)
- ¿Tiene la emisora uno o más portales abiertos en Internet?
- ¿Tiene la emisora aplicaciones informáticas disponibles para los dispositivos móviles?
- ¿Tiene la emisora una política definida para el uso de nuevas tecnologías y logra mantenerse actualizada en ese campo?
- ¿Tiene la emisora una política de colaboración con otras emisoras públicas del mundo?

3.4 Patrón público (democrático y republicano) del periodismo

Por un motivo muy sencillo, para evaluar al periodismo se requiere un rubro específico. Como es

sabido, existen múltiples modalidades de emisoras públicas. Existen emisoras públicas educativas, cuya misión es promover la formación escolar o técnica. Hay emisoras públicas destinadas a difundir los servicios de los órganos de la administración pública (legislativas, por ejemplo). También hay emisoras prioritariamente dedicadas a la programación infantil. La lista es virtualmente interminable. Sin embargo, todas las emisoras públicas comparten una característica esencial común: todas existen para brindar a la ciudadanía acceso a información de interés público y, de modo general, a la cultura. Así, pues, todas las emisoras públicas son órganos de prensa y todas practican directa o indirectamente el periodismo, pues se encargan de llevar información al gran público y de promover, a veces con éxito y otras veces con distorsiones, un debate sobre las ideas. No es por casualidad que, en el nacimiento de las emisoras públicas, figura invariablemente el imperativo de mediar los debates públicos y, principalmente, proteger al debate público de intereses que sean nocivos o extraños. Eso significa que, en su propio ADN, las emisoras públicas tienen una orientación periodística, aun cuando sea a veces en su sentido más amplio. Por este motivo, independientemente de la especialización de cada emisora, se debe evaluar la calidad de su función periodística, donde por periodismo se entiende toda la información sobre hechos que sea elaborada, editada o difundida por la emisora. Un documental es periodismo. Un programa de debate de ideas es un programa periodístico. Un noticiero también es periodismo. Por tanto, el significado del término periodismo se entiende, en este punto, como necesariamente amplio. A partir de esto es que surge la pregunta: ¿Contempla la cobertura periodística de la emisora a la población que la sustenta, sea como audiencia o como protagonista de los hechos narrados? ¿Es la cobertura periodística realmente apartidaria? En este caso cabe recordar que las actitudes oficialistas, favorables al gobierno de turno, se consideran como formas calificadas de partidismo. ¿Es el periodismo efectivamente laico y cumple los requisitos de un servicio público acorde a los patrones republicanos y democráticos? Como el periodismo es parte de la esencia de todas las emisoras públicas, no se puede olvidar la confirmación de dichos requisitos cuando se debe evaluar su calidad.

- ¿Tiene la emisora una grilla definida de noticieros?
- ¿Cubre el noticiero toda el área geográfica que cubre la emisora?
- ¿Trata el noticiero en profundidad y con regularidad pautas producidas en diferentes lugares del área cubierta por la televisión?
- ¿Son los ciudadanos y las comunidades que sustentan la emisora protagonistas de las noticias, coberturas, documentales y debates que se difunden?
- ¿Difunde la emisora públicamente una corrección cuando en algún reportaje o noticiero se difundió inadvertidamente, un error?
- ¿Se corrige públicamente la emisora cuando en algún reportaje o noticiero se difunde inadvertidamente un contenido proselitista o de efectismo político disfrazado de periodismo?
- ¿Tiene la emisora orientaciones expresas en sus parámetros editoriales para evitar el proselitismo religioso disfrazado de documental de cuño cultural (como, por ejemplo, la trasmisión de ceremonias de una determinada religión)?
- ¿Son exitosas dichas orientaciones para evitar el proselitismo religioso?
- ¿Están representados los diversos puntos de vista en los debates sobre ideas?
- ¿Es objetivo el periodismo -en el sentido de evitar la subjetividad- e independiente? (ver próxima pregunta).
- ¿Reflejan las fuentes que se escuchan en los reportajes los patrones de diversidad que pautan la programación general de la emisora?

3.5 Independencia

El concepto de independencia abarca tres áreas que se combinan entre sí: independencia financiera, independencia administrativa e independencia editorial. La primera se logra a través de la existencia de mecanismos jurídicos que garanticen que los recursos públicos sean aportados independientemente de la voluntad o el humor de los gobiernos. Por independencia administrativa se entiende la capacidad de la emisora de tomar decisiones ejecutivas autónomas, sin quedar subordinada a las autoridades externas en su gestión cotidiana (un buen paralelo a estos efectos es el caso de la autonomía

universitaria). Por último, se puede entender que la independencia editorial es una especialización de la independencia administrativa, que garantiza que la elección de los programas, equipos y pautas periodísticas sea una decisión interna que no quede en ningún caso supeditada a la aprobación de autoridades externas (nótese en especial el uso de la palabra "autoridades").

A. PREMISAS DE LA INDEPENDENCIA

- ¿Existe un consejo editorial u órgano análogo independiente del gobierno y/o del órgano del Estado y/o del gobierno con el cual está vinculada en último término la emisora?
- ¿Tiene ese consejo un estatuto propio?
- ¿Se ha publicado y puede la ciudadanía acceder fácilmente a dicho estatuto?
- ¿Se trata de un estatuto simple, directo y fácil de comprender?
- ¿Existe una ley o documento jurídico que defina las atribuciones del consejo?
- ¿Se eligen los miembros del consejo de forma autónoma en relación al gobierno?
- ¿Corresponde al consejo elegir al ejecutivo de mayor jerarquía de la emisora?
- ¿Tiene un mandato específico dicho ejecutivo?
- ¿Tiene autoridad para contratar y destituir a sus asesores o supervisores subordinados?
- ¿Puede el consejo destituir al ejecutivo principal de la emisora?
- ¿Aprueba el consejo el plan anual de la empresa?
- ¿Aprueba el consejo el presupuesto de la empresa?

B. INDEPENDENCIA EN LAS OPERACIONES DE LÍNEA DE LAS EMISORAS

- Una vez que se ha aprobado el plan anual, ¿tiene la emisora autonomía para definir la grilla?
- ¿Tiene la emisora autonomía total para la contratación de sus funcionarios?
- ¿Tiene la emisora autonomía para la gestión de sus equipos?
- ¿Tiene la emisora autonomía para licitar la contratación de proveedores?

- ¿Tiene la emisora autonomía para escoger a sus asociados?
- ¿Tiene la emisora independencia para la producción de sus programas?
- ¿Tienen los periodistas autonomía cuando participan en programas y/o noticieros?
- ¿Existen organismos independientes de auditoría y crítica dentro de la institución?
- ¿Existe un panel independiente de especialistas reconocidos que evalúe en forma permanente y con regularidad el contenido de los programas generados por la emisora?
- ¿Tiene la emisora libertad para decidir los contenidos que difunde al aire o incluye en la programación sin quedar sometida en forma alguna a la censura previa de órganos estatales?
- ¿Tiene la emisora autonomía plena para decidir qué se difunde (o depende de la autorización del gobierno para difundir un programa en particular)?
- ¿Están los sitios de la emisora en Internet libres de todo bloqueo impuesto por el gobierno o por el Poder Judicial?

3.6 Carácter público del financiamiento

Por definición, las emisoras públicas deben ser independientes [ver tema anterior] y dicha independencia debe afirmarse tanto en relación con el poder político, y principalmente el Estado, como en relación con el poder económico, representado por el mercado. De este modo, si la emisora pública es financiada por fondos públicos, es preciso garantizarle protecciones jurídicas contra la injerencia de quienes administran dichos recursos dentro del marco del Estado. Por otra parte, si la emisora es parcialmente financiada por anunciantes, es preciso garantizar que no quede subordinada a las exigencias y los cobros del mercado – lo que se logra a través de la aceptación exclusiva de anuncios institucionales (que no “vendan” directamente mercancías o servicios), conforme a reglas públicas que impidan al anunciante influir en la elección de los programas. Esto no resulta simple, pero es posible lograrlo. Las emisoras públicas que viven exclusivamente del mercado publicitario tendrán dificultades extremas para cumplir su función esencial

conforme a los marcos conceptuales adoptados en este trabajo. El financiamiento debe ser de carácter público, siempre conforme a reglas públicas.

- Cuando el financiamiento es público, ¿existe una ley que defina las formas de financiamiento?
- ¿Impide dicha ley la injerencia de las autoridades en la liberación de los recursos?
- ¿Se encuentra la emisora a salvo de contingencias y otras formas de presión gubernamental?
- ¿Existen programas de financiamiento de la emisora que impliquen la participación directa y voluntaria del público (según el modelo de la PBS estadounidense)?
- Si se difunde publicidad común, que venda mercaderías o servicios tales como automóviles o tarjetas de crédito, ¿mantiene la emisora dichos ingresos por debajo de un 20% de su presupuesto total?
- ¿Hay reglas oficiales de la emisora que limiten la participación de la publicidad comercial en el conjunto del presupuesto?
- Si la emisora solamente difunde publicidad institucional, ¿hay un reglamento que impida la interferencia del anunciante en las decisiones sobre la programación?
- ¿Esta claramente orientada el área de captación de recursos de la emisora a no ejercer ni decir que ejerce injerencia o influencia alguna en el área responsable de las decisiones editoriales?
- ¿Es el área editorial total y claramente independiente del área de captación de recursos?
- ¿Es clara dicha independencia para el público y está publicada en un documento oficial?
- ¿Es conocida y respetada en la emisora?
- Si se les consultara en un cuestionario abierto, ¿tienen los funcionarios de la emisora conocimiento claro de la necesidad y el funcionamiento de esa separación (entre el área de captación de recursos y el área editorial)?
- ¿Se protege la elección de asociados para la realización de programas contra los criterios comerciales u otros criterios ajenos a las necesidades, aspiraciones y derechos del público?
- Al dialogar con sus asociados privados o anunciantes institucionales, ¿sabe la emisora

diferenciarse explícitamente de las emisoras comerciales?

- ¿Sabe la emisora abstenerse de competir con las emisoras comerciales cuando intenta obtener asociados o anunciantes?
- Dado que las emisoras comerciales no se pueden dar el lujo de recibir parte de su presupuesto de las arcas públicas, ¿tiene el cuerpo directivo conciencia de que tal competencia sería una forma de competencia desleal?
- ¿Rechaza la emisora otras formas de difusión de intereses comerciales de empresas o anunciantes (públicos o privados) en su programación (como merchandising, por ejemplo)?
- ¿Está informado el público sobre las relaciones entre la dirección de la emisora y sus anunciantes?
- ¿Se consulta al público sobre tales relaciones?
- ¿Se pide la opinión de la población sobre esas relaciones?

3.7 Grado de satisfacción de la audiencia

Aparte de los índices cuantitativos de audiencia, que no pueden ser dejados de lado cuando se evalúa la calidad de una emisora pública, en las encuestas de opinión es preciso buscar información más sutil, que indique la fidelidad, el grado de aprendizaje adquirido por el hábito de seguir la programación, el nivel de estima y vínculo afectivo que el espectador tiene respecto de la institución. En última instancia, es al público a quien le corresponde aprobar o no la conducta de la emisora pública. Por tal motivo, a los efectos de este requisito, es también imposible evitar el uso de las encuestas.

- ¿Existe en el presupuesto de la emisora un rubro destinado a la realización de encuestas?
- ¿Se realizan encuestas sobre puntos específicos?
- ¿Se realizan encuestas preliminares de la audiencia cuando se definen los programas?
- ¿Existe un proceso para el seguimiento de la audiencia?
- ¿Existe un área de la emisora cuya tarea principal sea analizar los datos de las encuestas?

- ¿Se publica el rating de los programas?
- ¿Existe una dirección independiente para las encuestas que sea de utilidad al conjunto de programas de la emisora?
- ¿Existe un proceso de recepción de comentarios (feedback) mediante encuestas en relación con la producción?
- ¿Existe un proceso de comunicación interna de las encuestas?
- ¿Existe un proceso de crítica de los resultados de las encuestas?
- ¿Existe un proceso continuo de encuesta relacionado con la audiencia objetivo (target) de los programas?
- ¿Existe una encuesta permanente relacionada con el tiempo medio de permanencia de los usuarios en los programas de la emisora?
- ¿Es suficiente la proporción de programas encuestados en relación a la programación total de la emisora?
- ¿Es eficaz el sistema de mantenimiento y ajuste de calidad de los programas de la emisora? ¿Funciona bien y es bien comprendido por los equipos participantes?
- ¿Existen cuestionarios en Internet para evaluar la opinión del público en general sobre la programación de la emisora?
- ¿Se usa Internet para promover la elección de los programas de la emisora por parte del público?

3.8 Experimentación e innovación del lenguaje

Las emisoras públicas tienen el deber de innovar en el campo de lo estético. La experimentación con el lenguaje y los riesgos que ello implica forman parte medular de la razón de ser de las emisoras públicas. También en este caso, como en el tema anterior, los indicadores solamente pueden ser aquilatados si se usan técnicas de encuestas de opinión (cualitativas y cuantitativas) en las que participen la audiencia y públicos especializados.

- ¿Existe un manual de estilo que estimule la experimentación?
- ¿Están los profesionales en conocimiento de las nuevas técnicas de producción audiovisual?

- ¿Consideran las demás emisoras (públicas y privadas) que la emisora es depositaria de buenas ideas y buenos profesionales?
- ¿Hay ejemplos de programas o formatos de programa que hayan sido generados en la emisora y luego hayan sido asimilados por otras emisoras?
- ¿Se exporta la programación?
- ¿Se considera que la emisora es una escuela para los profesionales noveles?
- ¿Se intenta conciliar la producción de programas con otras plataformas de publicación, como Internet, por ejemplo?
- ¿Son avanzados los equipos técnicos en comparación a las emisoras competidoras o similares?
- ¿Se encuentran los técnicos a la vanguardia tecnológica en comparación con los demás profesionales del mismo mercado y la misma región?
- ¿Hay grupos de críticos (organizados por encuestadores) que sirvan de termómetro periódico para la evaluación de la calidad estética de la programación?
- ¿Es original el lenguaje de los programas o repite patrones conocidos?
- ¿Es la originalidad del lenguaje una premisa básica para la creación de los programas?
- ¿Existe un procedimiento regular de análisis del lenguaje de los programas?
- ¿Existe un procedimiento claro de cómo realizar este análisis en toda la emisora?
- ¿Es el análisis realizado por un panel de especialistas que incluya especialistas externos a la emisora?
- ¿Existe un proceso de recepción de comentarios (feedback) regular de este análisis que llegue a los responsables de la producción de los programas de la emisora?
- ¿Hay programas de la emisora que sean considerados como referencia internacional en comparación a los de países del mismo nivel de desarrollo económico y educativo?
- ¿Hay algún programa de la emisora que pueda ser considerado referencia internacional en su área específica?
- ¿Recibe la emisora premios nacionales con cierta regularidad?

- ¿Recibe la emisora premios internacionales con regularidad?
- ¿Sirven los programas de la emisora para dar a conocer talentos específicos?
- ¿Revelan los programas de la emisora talentos de dirección que se reconozcan fuera de la emisora?
- ¿Revelan los programas de la emisora talentos específicos en el área del periodismo que se reconozcan fuera de la emisora?
- ¿Se puede considerar en términos generales que los programas de la emisora son una revelación en su área específica?
- ¿Asignan la prensa independiente y la crítica especializada originalidad y valor estético o cultural a los programas de la emisora?

3.9 Estándares técnicos

En toda producción radiotelevisiva (que ahora también incorpora plataformas digitales) existe, obviamente, una preocupación subyacente: un estándar de calidad técnica que sea reconocido no solamente por el público, sino también, y no en último término, por los profesionales que trabajan en el mismo campo, dentro y fuera de la emisora. Este patrón de calidad técnica se basa no solamente en el patrón de los profesionales que componen sus equipos sino también en la calidad y modernidad de sus equipos, y la capacidad de la emisora de guardar lo que se produce de forma organizada y accesible. Por tanto, este estudio incluye también un conjunto de indicadores que permitan evaluar dichos estándares.

- ¿Son los equipos de producción actualizados de forma regular, dentro de patrones equivalentes o superiores a los de la competencia o instituciones análogas de la misma región?
- ¿Se sitúa la proporción entre los equipos nuevos y relativamente obsoletos dentro de los patrones de las empresas del área del mismo país?
- ¿Es el patrón de inversiones en tecnología compatible con las mejores prácticas del segmento en el que actúa la emisora?
- ¿Se considera que los programas de computación utilizados en las diversas fases de producción son de última generación?

- ¿Existe un programa de mantenimiento técnico permanente?
- ¿Están los profesionales de la emisora capacitados técnicamente para operar los equipos de la mejor manera posible?
- ¿Reciben los profesionales de la emisora capacitación permanente para utilizar los equipos de la mejor manera posible?
- ¿Se sitúan los estudios de la emisora dentro de los mejores patrones técnicos disponibles?
- ¿Se sitúan los equipos de edición entre los más modernos que hay disponibles en el mercado?
- ¿Se sitúan los equipos de captación de imagen entre los mejores que hay disponibles en el mercado?
- ¿Se sitúan los equipos de captación de audio entre los mejores que hay disponibles en el mercado?
- ¿Se sitúan los equipos de exteriores entre los mejores en comparación a los de otras instituciones semejantes?
- ¿Existe un sistema de archivo del material producido por la emisora (con los mejores patrones técnicos disponibles)?
- ¿Se guarda en los archivos por lo menos la mejor parte de la programación de la emisora?

4. Conclusión

Es bien sabido que los estándares finales de la evaluación de la calidad de una emisora pública no caben en métricas. Resultan de acuerdos dialógicos e implican una compleja intersubjetividad que, llevada a su extremo, es la misma intersubjetividad que caracteriza la naturaleza del espacio público y el establecimiento de consensos y disensos políticos. Ello no obstante, las métricas ayudan, y mucho. Ignorarlas es una forma de arrogancia, aunque se esconda tras máscaras demagógicas o populistas. Por otra parte, pretender transformarlas en la última palabra de una evaluación que, por darse en la cultura, no se resuelve con las matemáticas, sería incurrir en un desvío de la tecnocracia.

Dentro de ese universo amplio en el que dialogan la cultura y la política, donde la cultura puede ser vista como un desdoblamiento de la política y la política como una expresión de la cultura, sin que ninguna de ellas se pueda librar totalmente de la otra, las métricas ofrecen una forma de presentar objetivamente los entendimientos y reducir las imprecisiones que son naturales en las percepciones subjetivas, pero sin pretender extirparlas. En los marcos de la democracia, las métricas nos permiten saber con más exactitud en qué estamos de acuerdo y en qué no lo estamos. Por eso, precisamente por eso, es que las métricas son de utilidad para las emisoras públicas.

Teniendo in mente esa idea, enumeramos aquí un total de casi doscientas preguntas, agrupadas en ejes de sentido, que son perspectivas, o incluso cortes transversales, con los que es posible aquilatar el trabajo de las emisoras públicas. Como advertimos al lector desde el principio, dichas preguntas pueden traducirse en indicadores cuantitati-

vos usando la fórmula indicada al inicio de la presentación de los indicadores. En nuestra opinión, lo más interesante es que los indicadores permiten adaptaciones. Para una sociedad particular en un momento dado se le puede dar más peso a un determinado eje de indicadores y dejar de lado otros. La modalidad de aplicación de los indicadores no solamente puede variar según las circunstancias, sino que debe hacerlo.

Lo fundamental es que se preserve el sentido general de la lógica de los indicadores. Esa lógica indica que, en las emisoras públicas, la independencia política y económica es la premisa fundamental para cualquier trabajo de calidad. Un programa que, en su superficie y plasticidad, tenga aspectos que denoten esmero técnico, no generará lo que se espera de la calidad de una emisora pública si está al servicio del enaltecimiento de una dictadura, dado que no estará comprometido con la emancipación de los ciudadanos y con la causa final de la democracia. En las emisoras públicas, por lo menos, no se puede hablar de estética sin ética, aunque más no sea de manera indirecta.

Por otra parte, es evidente que hay dimensiones de la estética que escapan, en su mayor parte, a la esfera de la ética. También de eso deben dar cuenta los indicadores, y damos fe de que lo hacen. Lo único que se debe preservar es la noción permanente de que la emisora pública debe ponerse nítidamente al servicio de la población, de la sociedad, y no del poder o del mercado. Por consiguiente, los indicadores deben reflejar ese deber ser de las emisoras públicas.

Esperamos haber contribuido a ese esfuerzo.

5. Bibliografía

- BENSON, R. y POWERS, M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, Freepress, febrero de 2011.
- BUCCI, E., ¿É possible fazer televisão pública no Brasil?, en *Novos Estudos*, 88, San Pablo, Cebrap, diciembre de 2010.
- CALDERA, A.S., *Marcos constitucionales y el servicio público de radiotelevisión en América Latina: un tema relevante*, UNESCO, Colección Vox Civis, San José, UNESCO, 2006.
- CANAL ENCuentRO, *Manual de Procedimientos v.2010*, Buenos Aires, TV Encuentro, 2010.
- FRAU-MEIGS, Divina y TORRENT, Jordi (eds.), *Mapping media education policies in the world*, Nueva York/Huelva, Naciones Unidas - Alliance of Civilizations/Grupo Comunicar, 2009.
- MENDEL, T., *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*, París, UNESCO, 2011.
- PBS, PBS Editorial Standards & Policies, publicado en el sitio <http://www.pbs.org>.
- RADIOBRÁS, *Manual de jornalismo da Radiobrás: produzindo informação objetiva em uma empresa pública de comunicação*, Brasília, Senado Federal, 2006.
- RICHERI, Giuseppe y LASAGNI, María Cristina, *Televisión y calidad - El debate internacional*, Buenos Aires, La Crujia, 2006.
- RINCÓN, Omar y VV.AA, *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Buenos Aires, La Crujia, 2005.
- SALOMON, Eve, *Guidelines for broadcasting regulation*, Londres, Commonwealth Broadcasting Association, 2008.
- TV CULTURA, *Jornalismo público: guía de principios*, San Pablo, Imprenta de la Fundación Padre Anchieta, 2004.
- UNESCO. *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*, San José, UNESCO, 2006 <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584s.pdf>>.
- UNESCO. *Indicadores de desarrollo mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*, Brasília, UNESCO, 2010. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>

Consulte los ejemplares anteriores de los cuadernos:

Serie Debates CI, Nº 1, 2009 - A Blogosfera Policial no Brasil: do tiro ao Twitter -

Silvia Ramos y Anabela Paiva (Coord.)

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185252e.pdf>>.

Serie Debates CI, Nº 2, 2010 - Um levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação - João Marcelo Borges

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001895/189599por.pdf>>.

Serie Debates CI, Nº 3, 2010 - Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros - Rogério Christofolletti

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189915por.pdf>>.

Serie Debates CI, Nº 4, 2010 - Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos indicadores de desenvolvimento da mídia da UNESCO - Danilo Rothberg

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189916por.pdf>>.

Serie Debates CI, Nº 5, 2010 - Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial - Josenildo Luiz Guerra

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189917por.pdf>>.

Serie Debates CI, Nº 6, 2010 - Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores - Luiz Augusto Egypto de Cerqueira

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189918por.pdf>>.

Serie Debates CI, Nº 7, 2011 - O Ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros - Toby Mendel y Eve Salomon

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>

Serie Debates CI, Nº 8, 2011 - Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão - Toby Mendel y Eve Salomon

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf>>

Serie Debates CI, Nº 9, 2011 - A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão - Andrew Puddephatt

Publicado en el sitio: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624por.pdf>>



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

www.unesco.org.uy

Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO
para América Latina y el Caribe
Luis Piera 1992 - Piso 2
Montevideo 11200, Uruguay
Tel. (598) 2413 2075
montevideo@unesco.org.uy