

Prensa de servicio público: el desafío. Entrevista a Daniel C. Hallin

Public service press: the challenge. Interview with Daniel C. Hallin

Recibido: 2 de noviembre de 2017

Aceptado: 11 de diciembre de 2017

Entrevistadora: Ania Terrero Trinquete. Licenciada en Periodismo por la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Periodista en Cubadebate.

Entrevistado: Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California, Estados Unidos. Experto en periodismo, comunicación política y análisis comparativo de los sistemas de medios, con énfasis en Europa Occidental y América Latina. Ha publicado acerca del papel de los medios en la guerra, incluyendo las de Viet Nam, América Central y la Guerra del Golfo. Entre sus libros más relevantes se encuentran *We keep America on top of the world: television journalism and the public sphere* y *Comparing media systems: three models of media and politics*.

Palabras claves: Prensa de Servicio Público, Radiotelevisión de Servicio Público, Periodismo, Modelos de Prensa, Daniel Hallin.

Keywords: Public Service Media, Public Service Broadcasting, Journalism, Media Systems, Daniel Hallin.

INVITADO

Daniel Hallin llegó a La Habana para participar en el IX Encuentro de Investigadores de la Información y la Comunicación (ICOM) y hablar de populismo y mediatización de la política en la era de Donald Trump. Antes había recorrido un largo camino investigativo que le permitió, entre otros logros, realizar junto a Paolo Mancini un profundo análisis comparativo de las relaciones de los medios de prensa con los sistemas políticos en Europa, Estados Unidos y Canadá, y proponer tres modelos de sistemas de medios de comunicación que caracterizan, en términos generales, el funcionamiento de la prensa actual en estos países: el Pluralista Polarizado o Mediterráneo, el Democrático Corporativo o del Norte de Europa y el Liberal.

Tales análisis podrían parecer sumamente alejados de la realidad cubana. Sin embargo, cada vez son más los periodistas, investigadores, expertos y directivos que coinciden en que la prensa en Cuba necesita repensar su modelo. Podría decirse que ella misma lo pide a gritos. En el contexto cambiante de un país que se actualiza, evoluciona, se conecta a Internet y renueva su modelo económico-social, la prensa –que debiera ser el espejo y la compañía inevitable de la sociedad- enfrenta los retos que le imponen los nuevos ritmos de vida y no logra estar a la altura del desafío, seguirle el paso a la nación que habita y a su gente. Tal vez por ello comienzan los primeros pasos de un proceso de actualización del modelo de prensa cubano, que requerirá de una renovación de sus formas de gestión y funcionamiento general.

En ese camino, pudieran encontrarse algunos referentes en los principios del servicio público que se han desarrollado con mucha fuerza sobre todo en Europa, donde surgieron después de la Segunda Guerra Mundial. La prensa de servicio público, en su planteamiento ideal, constituye un intento por llevar adelante una redistribución más igualitaria de los intercambios simbólicos: su justificación radica en su

INVITADO

superioridad para ofrecer a todos los ciudadanos, cualquiera sea su localización geográfica, igual posibilidad de acceso a una amplia gama de entretenimiento, información y educación de alta calidad, y en la posibilidad que otorga al programador de satisfacer los diversos gustos de la audiencia y no solo aquellos que proporcionan los mayores beneficios (Granham, 1990).

Como parte de la investigación de Hallin y Mancini (2004), que fue publicada en el libro *Comparing media systems: three models of media and politics*, se analiza y compara detalladamente el funcionamiento de la prensa europea hoy, distinguiendo a los servicios públicos de radiotelevisión y a la prensa pública en general como parte importante de los sistemas mediáticos de esos países. En busca de los conocimientos levantados acerca de este tipo de medios durante su investigación y sus consideraciones al respecto, nos acercamos a Daniel Hallin durante su visita a La Habana.

¿Qué características comunes distinguen a la prensa de servicio público en Europa hoy, como evolución de los sistemas de radiotelevisión pública surgidos a mediados de los años ´90 después de la Segunda Guerra Mundial?

En el continente europeo, este tipo de medios se distingue por intentar establecer sistemas de radiotelevisión o prensa impresa – aunque aún predominan los primeros- independientes tanto del mercado como del Estado que, por tanto, tengan realmente como función primaria servir al público. En función de ello están generalmente constituidos como sistemas no comerciales, aunque existen algunas variaciones: en Europa, algunos servicios públicos de radio y televisión tienen publicidad o ingresos mixtos y otros poseen, casi exclusivamente, ingresos públicos, resultado del pago de una cuota por acceso a la radiotelevisión que las personas efectúan.

INVITADO

Para los europeos es un principio muy importante que la radio y la televisión de servicio público (Public Service Broadcasting-PSB) no solo sea independiente del mercado, sino también de los poderes políticos. Por ello hacen una fuerte distinción entre la radiotelevisión estatal y los PSB. El punto clave radica en que la radio y la televisión pública sirven a las personas y no particularmente al gobierno. Por supuesto, los países europeos son sistemas multipartidistas y, por tanto, políticamente pluralistas. De ahí la premisa según la cual los PSB no sirven al gobierno que esté en el poder -que es quienquiera que tenga la mayoría política en un momento dado-, sino que representan por igual a las diferentes fuerzas políticas incluyendo partidos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y demás.

En función de lo anterior existen diferentes modos de organizar el control político sobre los PSB pero, en general, se intenta establecer algún tipo de consejo de administración que tenga independencia. Esto es similar a otros tipos de instituciones políticas que existen en los países europeos o en los Estados Unidos como, por ejemplo, un Banco Central o el poder judicial generalmente independiente de los países europeos y la figura de los fiscales públicos estadounidenses. Ahora en Estados Unidos tenemos una gran disputa entre Trump y los fiscales públicos, porque él no cree en la idea según la cual los fiscales deben ser independientes, lo que, a su vez, es un principio de nuestra política. La radio y la televisión de servicio público europea funcionan de modo similar.

En Reino Unido, por ejemplo, el Primer Ministro nombra al Director General de la British Broadcasting Company (BBC), pero existe una fuerte tradición cultural que asegura la elección de alguien que no sea una figura política, que no tenga un historial dentro de los partidos y demás. Además, sus principios históricos de funcionamiento aseguran que una vez nombrado, el Director General sea independiente de ahí en adelante y no reciba órdenes del Primer Ministro aunque él lo haya

INVITADO

elegido. En este sentido la relación es diferente a la de otros oficiales públicos porque, por ejemplo, el Ministro del Interior es parte del gabinete y recibe órdenes del Primer Ministro, pero el Director General de la BBC no.

En otros países hay sistemas diferentes que tienen más representación de las distintas fuerzas sociales. En Alemania existe un sistema federal, así que la radiotelevisión pública está controlada al nivel de los estados. Cada uno tiene un consejo de teledifusión y estos tienen miembros nombrados por los partidos políticos para también representar diferentes segmentos de la sociedad: iglesias, organizaciones de mujeres, sindicatos ferroviarios, gobiernos locales, asociaciones étnicas de la comunidad turca o de la comunidad africana, entre otros. Cada consejo de teledifusión en cada estado elige al director del PSB local.

Mientras tanto, en el sur de Europa hay más participación política, menos independencia mediática y una vocación menor de servicio público en la radiotelevisión. En España, aunque no completamente, los PSB están mucho más controlados por la mayoría del gobierno. En Italia existe una especie de división política en el control de la radiotelevisión pública y las diferentes fuerzas han compartido el poder sobre ella.

Aunque se consiga en mayor o menor medida, más allá del máximo oficial del gobierno, en los países europeos los sistemas de prensa pública están muy asociados al principio de la independencia política. Otro elemento importante que los distingue es la profesionalización. En todos esos sistemas los periodistas y otros profesionales de la cultura, productores de televisión y demás, han tenido tradicionalmente bastante autonomía, de modo que incluso el Director General no interfiere mucho en lo que los periodistas deciden acerca de las noticias o en lo que los productores de televisión

INVITADO

planifican durante la realización de un programa en particular. Ese principio de profesionalización es común para todos esos sistemas públicos. Aunque una vez más, es más fuerte en el norte de Europa que en el sur.

Desde su punto de vista, ¿en qué medios europeos están mejor representados actualmente los principios de la prensa de servicio público?

Serían los sistemas de radiotelevisión pública del Reino Unido, Alemania, Suecia, Noruega y Suiza. En el último caso, Suiza, sucede algo especial porque tienen diferentes comunidades con distintos idiomas y diferentes canales y emisoras. También diría que existen algunos casos interesantes en Francia y Portugal. Y los creo interesantes porque para ellos no fue tan fácil establecer una radiotelevisión de servicio público realmente independiente. Si miras hacia atrás sus servicios públicos de radiotelevisión estaban más politizados en sus inicios, pero poco a poco avanzaron hacia una mayor independencia y tuvieron éxito en tales intentos.

Profundizando en aquellos aspectos que en teoría deben caracterizar a la prensa de servicio público, ¿cómo se concreta realmente o no la independencia de los poderes políticos y económicos en los casos europeos? ¿A través de qué mecanismos?

Esta independencia nunca es total, en ningún sistema. Simplemente esa no es la naturaleza de la sociedad. Pero hay buenos intentos en el norte de Europa, en Estados Unidos con el caso de la Radio Pública Nacional (National Public Radio-NPR) o en Latinoamérica cuya experiencia más fuerte podría ser la Televisión Nacional de Chile. Son ejemplos que han alcanzado un grado bastante alto de independencia. Para conseguirla, el sistema financiero es importante. Por ejemplo, en la BBC la cuota de pago de televisión influye tanto en

INVITADO

la independencia económica como en la política. Por un lado, asegura que su modelo no esté basado en la publicidad y, por otro, evita que su presupuesto sea controlado directamente por el Parlamento, ya que existe una fuente de fondos que está dedicada específicamente a la BBC. En última instancia el Parlamento tiene el control de todo y, por tanto, tiene que aprobar la cuota de pago de televisión. Por esta razón, la BBC tiene que pensar acerca de su relación con la política. Pero por otro lado el Director General controla la distribución de los fondos y tiene un control del día a día.

Es importante aclarar que las leyes y las reglas políticas formales no lo determinan todo en el sistema, pero la cultura y las normas sí. En estos sistemas, la radiotelevisión de servicio público tiene un alto grado de apoyo de la gente y un prestigio consolidado. Algunas veces los políticos atacan e intentan socavar su independencia, pero tienen que tener cuidado al hacerlo pues existe un fuerte apoyo público al principio de independencia. Esa cultura es importante.

Con respecto a los mecanismos financieros, algunos textos defienden la necesidad de mantener la publicidad alejada de estos sistemas para intentar garantizar la independencia de los poderes económicos. Desde su perspectiva, ¿qué tan objetiva es esta visión y qué otros mecanismos de financiamiento y autofinanciamiento pueden usar los medios de servicio público?

Creo que los sistemas de radiotelevisión de servicio público más fuertes son aquellos que no tienen publicidad. Y, en este sentido, son realmente independientes económicamente. Sin embargo, esto es difícil de crear porque requiere de mucho dinero. En un país como Noruega, que es muy rico, el sistema público puede alcanzar tal independencia, pero muchos otros sistemas similares tienen una gran presión económica hoy en día.

INVITADO

Existen otras formas de ingreso a las que estos sistemas pueden recurrir y de hecho, lo hacen. Con frecuencia tienen otras operaciones además de las principales. Es decir, la BBC, por ejemplo, tiene sus operaciones internacionales y estas, a menudo, poseen publicidad o generan ingresos. La BBC también vende programas y esa es otra alternativa.

Sin embargo, yo diría que es posible que los sistemas de servicio público tengan publicidad. Pues aunque esto compromete su independencia en cierto grado, no necesariamente lo hace del todo, no si ellos poseen una fuerte cultura, profesionalismo y un sistema de rendición de cuentas que pueda balancear la influencia de esos ingresos.

Por ejemplo, creo que el más fuerte ejemplo de este tipo de sistemas en Latinoamérica es Televisión Nacional de Chile y está mantenido por publicidad. Chile no es un país muy rico y es difícil dirigirlo. Para mantener un sistema de prensa pública completamente financiada tendrían que gastar una gran cantidad de dinero del presupuesto del Estado que, de lo contrario, puede utilizarse en la salud, la educación o algún similar. He hecho algunas investigaciones acerca de la televisión chilena y existe un debate a raíz del uso de la publicidad: ¿Es verdaderamente diferente de las televisoras comerciales? Yo pienso que es diferente. No completamente diferente, pero lo es. Tiene más contenido del tipo asociado al servicio público que el que se podría esperar y es parcialmente resultado de la naturaleza del consejo de administración, incluso aunque tenga algunos defectos.

Pero si los medios deciden no utilizar publicidad, ¿a qué otros mecanismos podrían recurrir?

En primer lugar, podrían ser financiados directamente con el presupuesto del Estado. También pueden tener cuotas específicas de pago de televisión, como en Reino Unido. En los Estados Unidos

INVITADO

muchos de estos sistemas funcionan con donaciones y patrocinadores, de fundaciones y sus miembros. Por ejemplo, yo soy miembro de la Fundación para Radiotelevisión de Servicio Público de San Diego. Este tipo de medios de comunicación no es tan fuerte en los Estados Unidos, pero particularmente la Radio Pública Nacional es importante y está mantenida en una gran extensión por donaciones.

Otro modelo que no ha sido muy utilizado, pero del cual se ha hablado mucho, sería una variante que incluyera cobrar impuestos sobre medios de comunicación comerciales o publicidad y usar ese dinero para mantener la radiotelevisión de servicio público. También podría incluir impuestos sobre compañías como Google y Facebook, a las que cada vez van más los ingresos por publicidad. Se podría cobrar impuestos a esas compañías y utilizar los ingresos para el sistema de medios públicos. Quizás ese sea un modelo en el que valga la pena pensar para el futuro.

¿Qué mecanismos de regulación, autorregulación y rendición de cuentas poseen este tipo de medios?

Todos ellos tienen regulaciones internas. Existe una especie de jerarquía editorial que está parcialmente basada en normas profesionales que los mismos periodistas y los otros actores del medio valoran. También valoran el grado en el que están satisfaciendo a sus audiencias. En algunos sistemas, como el alemán, existe un grupo representativo para la rendición de cuentas. Este es llamado *Rundfunkrat*, consejo de radiotelevisión, y representa diferentes segmentos de la sociedad. Los medios le rinden cuentas a este grupo.

Siempre existe, por supuesto, rendición de cuentas a la legislatura, y esta puede dar audiencias sobre cuán bien la radiotelevisión de servicio público está cumpliendo sus funciones. Algunos países también poseen organismos de protección de la ética: el más famoso

INVITADO

es el Consejo de Prensa Sueco. Otros poseen consejos audiovisuales que están separados del control de la radiotelevisión de servicio público, pero son protectores de la ética y, por ejemplo, los ciudadanos pueden presentarles quejas si consideran que la privacidad de alguien está siendo violada o que los principios de la diversidad política han sido incumplidos. Ese es otro nivel de rendición de cuentas.

En función de lo anterior, ¿cómo se establece la relación con el estado, con el gobierno?

En primer lugar, la relación está establecida por una legislación que especifica el modo de funcionamiento: las responsabilidades, la estructura y el estado de la radiotelevisión de servicio público. También regula quién tiene participación en la toma de decisiones y demás. En segundo lugar, es un asunto de cultura y normas; la misma vocación de servicio público heredada en estos sistemas y la confianza y protección de los públicos asegura cierta independencia y respeto en la relación del gobierno con la prensa pública.

Un principio importante de la prensa de servicio público es el protagonismo que se le confiere a los públicos, las audiencias, en la conformación de las noticias y las agendas mediáticas. ¿Sucedre esto así realmente?

La participación de la audiencia es real pero, por supuesto, no lo es. Quiero decir, en última instancia son los directores de los PSB y los profesionales quienes toman las decisiones. Igual que en todos los medios de comunicación hoy en día. Sin embargo, ellos tienen un interés primario en la relación con su audiencia. Precisamente, es uno de los elementos que distingue la radiotelevisión de servicio público de la estatal. En cierto sentido, en la radiotelevisión estatal la audiencia más importante es aquella con liderazgo político, ellos son los televidentes que más les interesa alcanzar. Sin embargo, en un

INVITADO

sistema de radiotelevisión de servicio público la relación primaria es con su audiencia; se preocupan por los índices de audiencia y por la respuesta del público en la medida en que esto demuestra su respeto hacia el trabajo que hacen. Por supuesto, realizan encuestas para conocer lo que el público piensa y hoy en día este responde más directamente, a través de sus comentarios *online* y demás. Pero el control del público, como en el resto de los medios de comunicación, es indirecto porque las personas no deciden colectivamente.

¿Cómo estos sistemas de prensa pública europeos gestionan el desarrollo tecnológico? Es decir, ¿hay alguna diferencia con respecto a los otros tipos de medios?

Desde mi punto de vista, la radiotelevisión de servicio público debe tener una fuerte presencia en Internet y allí se debe aplicar el mismo principio que se aplica a la televisión: todo no debe ser comercial, debe existir una alternativa para el servicio público.

Existe presión de interés comercial para mantener lo más posible la radiotelevisión y la prensa de servicio público, en general, fuera de Internet, pero hay que resistir esa presión. Es necesario tener el servicio público también en Internet. En la era contemporánea, de la convergencia mediática, no se puede separar la televisión de las redes sociales, de los medios basados en Internet. Así que si las radiotelevisoras de servicio público no poseen una buena presencia en Internet, eventualmente ellas morirán. Esto es de gran importancia y los sistemas de radiotelevisión pública deben ser verdaderos líderes.

Históricamente, en los países europeos los radiotelevisoras de servicio público han sido y son muy importantes. Si se tiene en cuenta esto, se puede saber de cuáles sitios webs las personas obtienen las noticias. Por lo general la BBC y otras radiotelevisoras de

INVITADO

servicio público se encuentran en el tope de la lista y, mucho más a menudo, están los sitios webs de grandes periódicos.

¿Cuánto del sistema de medios públicos y de los modos en que ha funcionado en Europa, podría aplicarse en América Latina y en Cuba?

Creo que estos modelos pueden adaptarse a Latinoamérica. En mi opinión, actualmente solo se puede considerar como caso verdaderamente firme a la Televisión Nacional de Chile, es el único que parece serlo. Existen pequeñas emisoras y canales educativos en algunos países, y en otros lugares hay algunas vinculadas a las universidades, pero nada con la presencia general de Televisión Nacional.

Sin embargo, no existe ninguna razón por la cual ese modelo no pueda aplicarse en Latinoamérica. Existen desafíos económicos y, por tanto, quizás deba recibirse apoyo de la publicidad. A partir ahí deben tener voluntad para hacerle frente a la radiotelevisión comercial que, por supuesto, se resistirá a compartir los ingresos publicitarios. Pero todos los países de Latinoamérica tienen mercados de radiotelevisión altamente concentrados, y ellos podrían fácilmente permitir nuevas entradas.

También será un reto alcanzar y mantener la independencia política, ya que no forma parte de la tradición y de la cultura política de Latinoamérica tener instituciones independientes fuera del gobierno. Efectivamente, es un desafío crear este tipo de medios, pero confío en que podamos hacerlo, del mismo modo que será complicado pero posible crear un sistema judicial independiente en Latinoamérica.

En torno a la prensa de servicio público y al sistema de radiotelevisión público hay una gran discusión y una gran polémica. ¿Usted cree que puede sobrevivir frente a la prensa comercial a largo plazo?

INVITADO

Pienso que sí, los medios de comunicación de servicio público pueden sobrevivir. Pero deben tener una buena fuente de financiamiento, y verdaderamente deben servir al público y a sus lectores. No podrán sobrevivir si simplemente están sirviendo los deseos de algunos ministros del gobierno que quieren tener sus nombres y fotografías en los periódicos, porque no existe una audiencia para ellos. Pero sí, pienso que pueden. Y además, aunque en Europa los medios de comunicación de servicio público significan casi exclusivamente la transmisión de radio y televisión, es posible tener periódicos de servicio público también. Chile tuvo eso por un tiempo y eventualmente lo eliminaron, pero en principio es posible. Así como los medios de comunicación de servicio público en Internet. No veo ninguna razón por la cual eso no pueda existir.

Pero, ¿qué factores o razones pueden estar conspirando hoy para que la prensa de servicio público no cobre mayor fuerza? Porque sigue ocupando un espacio muy reducido, ¿no?

Sí, es reducido. En el caso de los periódicos, una de las mayores dificultades es el hecho de que el mercado de la prensa impresa es muy reducido en Latinoamérica. No muchas personas leen periódicos y la televisión es inmensamente dominante. Es probable que los periódicos de servicio público sean relativamente pequeños porque estos necesariamente van a tener recursos limitados. Creo que con el fin de hacer que sobrevivan, se debería balancear la magnitud de los recursos con el mercado.

Por supuesto, crear medios de comunicación *online* hace esto mucho más fácil, porque los medios *online* son más baratos que los tradicionales. Muy a menudo, los nuevos y más independientes medios de comunicación que existen en Latinoamérica -estoy pensando en independientes en relación con las oligarquías tradicionales- están *online*. Aquellos que son creados por los

INVITADO

periodistas para convertirse en medios de intervención política, cuya función principal es ser un vehículo para el periodismo en lugar de tener un enfoque de negocio, frecuentemente están *online* porque es barato.

¿Y bajo qué condiciones políticas y sociales podría este sistema cobrar fuerzas como sistema principal?

Para que este tipo de prensa cobre fuerzas requiere de un sistema político que posea, en sentido general, un grado de separación del poder y un principio de independencia en las diferentes instituciones políticas. Para los medios de comunicación independientes, es difícil sobrevivir en un sistema donde el poder político y/o el poder económico están enteramente concentrados, donde no existe una especie de contrapeso de poderes que, de alguna manera, genere oportunidades para que los periodistas y las instituciones mantengan su independencia.

En Cuba, según el profesor Raúl Garcés, tenemos un sistema de medios públicos que en realidad ha sido interpretado como un sistema de medios estatales. ¿Dónde poner el límite entre unos y otros? ¿Cuáles son las principales diferencias?

La principal diferencia entre ambos modelos de prensa está relacionada con la autonomía de los periodistas en términos de gestión del medio; es decir, si verdaderamente tienen derecho o no a tomar decisiones como profesionales, en las áreas y esferas de su competencia. En segundo lugar, tiene que ver con el "cómo" y el "a quién" sirven. La distinción en este caso radica en si se deben al liderazgo político o al público. Por ejemplo, si un ministro llama y dice que tienen que cubrir una historia determinada o, de lo contrario, que no pueden hacerlo. ¿Ellos cumplen o simplemente dicen: Lo sentimos, nuestra obligación es con los lectores y, a nuestro juicio, ellos necesitan esta información?

INVITADO

Creo que incluso dentro de los sistemas socialistas se puede alcanzar y mantener esa autonomía, aunque siempre existan variaciones en los modos de hacer. Recientemente leí un libro muy interesante acerca de los medios de comunicación chinos y el periodismo de investigación que se realiza en ellos. China, por supuesto, es un sistema comunista y sigue las ideas del Partido; es un sistema donde, en general, domina la política. Pero existe un principio según el cual la prensa tiene un rol que jugar en el mantenimiento de la rendición de cuentas de las instituciones políticas. Aunque siempre ha sido una especie de principio secundario, ahí está. Esa es una oportunidad para los periodistas, pues pueden impulsar un poco más los medios de comunicación rumbo hacia el servicio público.

Porque con el servicio público no se trata de que sea todo o nada. En Europa no es todo o nada: es mucho más fuerte en el Reino Unido que en España o Italia, pero todos tienen características que los distinguen como tal. De modo que, también en los sistemas comunistas, ha habido algunas variaciones sobre cuánta autonomía tienen los periodistas y en qué sentido están orientadas las organizaciones de noticias, si hacia los públicos o hacia el liderazgo político.

Bibliografía:

Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: three models of media and politics*. Nueva York: Cambridge University Press.