

**POLÍTICAS DE PROGRAMACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS**  
**ESPAÑOLAS**

**Línea Temática:** Televisión

**Autores:** Soledad Ruano López y Tatiana Millán Paredes

**Institución:** Universidad de Extremadura

**Debate:** IV Estrategias de Comunicación Política

**Correo electrónicos:** [solruano@unex.es](mailto:solruano@unex.es) [tamillan@unex.es](mailto:tamillan@unex.es)

**Correo Postal:** Facultad de Biblioteconomía y Documentación. Plazuela de Ibn

Marwan s/n. 06071 Badajoz

**Teléfono:** 924 289300 Ext: 6441 o 6425

**Soledad Ruano López** Licenciada en Ciencias de la Información, rama Comunicación Audiovisual, por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, Profesora del Área de Comunicación Audiovisual. Universidad de Extremadura, además de estar investigando en el campo de la Televisión Cultural para la realización de la tesis, y formar parte de un grupo de investigación de profesores para la realización de un estudio sobre “Las Nuevas Modalidades de la Distribución de la Información en Internet”

**Tatiana Millán Paredes** (Doctora en Ciencias de la Información, Licenciada en Periodismo, Diplomada en Sociología. Imparte clases en el Área de Comunicación Audiovisual de la UEX. Línea de investigación: televisión desde el punto de vista de la tecnología y su influencia en la producción. Autora del libro "Grandes espacios tecnológicos &Grandes vacíos televisivos"

[tamillan@unex.es](mailto:tamillan@unex.es)

## 1. INTRODUCCIÓN

La prehistoria de la televisión en España comienza en los años 30 con la II República, es una etapa floreciente en cuanto a la cultura se refiere, aunque no existen pruebas experimentales de televisión, se producen vivos debates sobre las características del nuevo medio. Las revistas radiofónicas *Radio Sport*, *Radiosola*, *TSH*, e incluso la prensa, en los diarios *La Libertad*, *El Imparcial*, *La Vanguardia*, *El Liberal*, se hacen eco de muchas de las noticias que la todavía no nacida Televisión está generando a lo ancho de todo el mundo; y ello hasta tal punto, que se generan debates que no volverán a verse hasta los años sesenta. Además, es frecuente la publicación de libros sobre temas técnicos del mundo de la televisión.

La aparición en Madrid en marzo de 1933, de la **revista *Radio Televisión***, es un ejemplo más, del atractivo que suscitaba la televisión en los lejanos tiempos de la II República. La publicación tuvo una vida efímera, pero, no dejará de sorprender que en España circulara una revista dedicada a la televisión cuando no existían emisiones regulares en ningún lugar del mundo.

A finales de 1938, se hace la primera exhibición de la televisión en suelo español, se llevó a cabo por los técnicos alemanes durante el desarrollo de la Guerra Civil. Diez años más tarde, en 1948 en Barcelona y en Madrid, se producen las primeras demostraciones de lo que hoy en día entendemos por televisión. En ese año, únicamente, existen emisiones regulares en Gran Bretaña y en Estados Unidos, de ahí el hecho, que las exhibiciones desarrolladas en España fueron realizadas por empresas privadas como la holandesa Philips y la norteamericana RCA, en ambos casos con el objetivo de convencer a las autoridades de la bondad de sus ofertas.

En 1951 comienzan las emisiones en pruebas y en el 1956 acaba la larga prehistoria de la televisión en España con el inicio el 28 de octubre de 1956 de las emisiones regulares. Una larga prehistoria que fue consecuencia del deficitario desarrollo industrial del momento. Los programas inaugurales se iniciaron a las 20:30 y el contenido consistió en la retransmisión de una misa, unos discursos oficiales, la exhibición de dos entregas del NO-DO, unos reportajes filmados y las actuaciones de unas orquestas y de los “Coros y Danzas falangistas”.

## 2. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EN EL MODELO DE TELEVISION EUROPEO

Cuando comienzan las emisiones en España, había ya emisiones regulares en buena parte de Europa, en Estados Unidos y algunos países de América Latina. Por ejemplo, México y Brasil contaban con una programación regular a partir de 1950; Holanda y Argentina, al año siguiente; Italia, Alemania Oriental y Venezuela, hacia 1952; Bélgica, Dinamarca, Polonia, Checoslovaquia y Canadá, en 1953; Austria, Luxemburgo y Mónaco, en 1955; **España** y Suecia, Argelia en **1956**; Portugal, un año más tarde; y, Suiza, Finlandia, Yugoslavia, Hungría, Rumania y China, en 1958, en la India en 1959, Egipto en 1960, Marruecos en 1962, Costa de Marfil en 1963, Túnez en 1965, Zaire en 1966, etc.

Desde el momento de iniciarse las emisiones en los dos países pioneros Gran Bretaña y Estados Unidos, se despertó el doble modelo televisivo. Un modelo comercial en donde la industria televisiva americana se asentó en redes de empresas privadas y comerciales en competencia (cuyas cabeceras eran la *ABC*, *la NBC* y *la CBS*); y un modelo europeo, en la Europa del Oeste, donde la posguerra impulsó la construcción de fuertes **sistemas públicos y nacionales** de radio y televisión.

En el primero, la televisión comercial dominó el panorama audiovisual; las emisoras públicas cumplían una misión complementaria y alcanzaban una audiencia marginal, el mercado televisivo, proponían programas a otras estaciones afiliadas y eliminaban así a los competidores. La obsesión de este modelo, era la presencia durante las emisiones de anuncios publicitarios, hasta un 20% en prime-time. Ya entonces en USA los programas estaban regidos por el rating o indicadores de audiencia, es decir, la oferta de los canales estaba determinada por la demanda del público. El organismo regulador de la radio y la televisión estadounidense era y sigue siendo en la actualidad la *Federal Communications Commission* (FCC).

En el segundo modelo, el modelo Europeo, los monopolios públicos dominaron la escena televisiva hasta los años ochenta en Europa<sup>1</sup>, los contenidos obedecían a criterios políticos, que se plasmaban en leyes, regulaciones y decisiones de los directivos de las empresas públicas de televisión, debido a los sistemas de financiación que marcaron la

programación hasta la desregulación. Una desregulación de la industria audiovisual europea, que comienza en 1975 en Italia con el nacimiento de las televisiones locales privadas vía éter, seguido de Francia en 1982 donde el gobierno socialista pone fin al monopolio y la televisión empieza a competir con otros canales, y, a éstas le siguieron el resto de televisiones europeas.

Hasta ese momento los sistemas de financiación existentes en Europa eran:

Canon televisivo<sup>2</sup>: Reino Unido, Dinamarca y Suecia

Canon y publicidad: Alemania, Irlanda, Países Bajos y Austria

Publicidad y ayudas estatales: España

Publicidad: Portugal

Publicidad y gravamen sobre la factura de electricidad: Grecia

Estos sistemas de financiación imponen la noción de servicio público que por otra parte debería ser intrínseco a cualquier modelo de televisión independientemente de la titularidad, y que alude principalmente a los contenidos o a la programación de cualquier cadena pública nacional o autonómica.

Pero, estos sistemas de financiación de las televisiones europeas antes mencionados, durante años han dado lugar a diferentes estrategias de programación, así se puede hablar según Bustamante de dos modelos europeos: uno “cortés” representado por los casos británicos y alemán, caracterizado por la separación básica de las fuentes de financiación que marcaban la diferenciación en las programaciones y los objetivos y determinaba una competencia débil; y otro, competitivo, representado por España e Italia y, en menor medida por Francia que enfrentaba a las televisiones públicas y privadas en una pugna dura por las audiencias y la publicidad. Sin embargo, la desregulación británica, o el reforzamiento de la financiación pública emprendida a finales de los noventa por Francia o Alemania han dejando obsoleta esta tipología. En una clasificación más funcional, se ha distinguido entre una estrategia de inmovilismo en la actuación del servicio público (como las cadenas alemanas), una de complementariedad entre cadenas (como en Francia), otra de oposición con objetivos y dinámica propia (la BBC) y, finalmente un camino de identificación de las televisiones

---

<sup>1</sup> Hay que resaltar que en Europa el modelo comercial despunta también relativamente pronto, con la aparición de una televisión comercial en Gran Bretaña por el 1950.

públicas con los mecanismos de los canales privados que estaría representado por el caso español e incluso parte de Italia (Achille, 1994:22-23)<sup>3</sup>

## 2.1 Una Televisión muy particular “TVE”

A principios de la década de los sesenta el gobierno español elimina el impuesto que gravaba la compra de televisores, fue una de las políticas del gobierno para incentivar la compra de televisores, pero, como consecuencia había que buscar una nueva fuente de financiación, entonces se permitió la emisión de publicidad, que en el resto de televisiones europeas estaba prohibida o limitada.

Los ingresos se consiguen a partir de lo que se recauda por los anuncios emitidos, y si se necesitan mayores presupuestos, basta con aumentar el tiempo de publicidad o subir las tarifas de los anuncios. TVE vive en esa década su particular “**la edad de oro**” con:

- ? La inauguración de los estudios de Prado del Rey en 1964, que acaban con la precariedad técnica de los orígenes
- ? Y la puesta en marcha de la oferta complementaria de TVE 2, conocida popularmente durante lustros como “**el UHF**”, una cadena pensada para las audiencias culturalmente más exigentes; siendo, la primera, la cadena de los programas más populares.

A partir de 1990 con la llegada de las televisiones privadas comienza en España la desregulación, aunque el primer gesto de apertura en la gestión de la televisión se produce en 1983 con la aprobación de la Ley del Tercer Canal de Televisión, aún estaba lejos la gestión privada de la televisión, ese mismo año el Gobierno Socialista retira prácticamente la totalidad de las subvenciones estatales a TVE, lo que obliga a financiarse enteramente por la publicidad, un caso insólito en las televisiones de Europa occidental. La gestión privada llega en 1989-90 con un sistema comercial y competitivo.

---

<sup>2</sup> El canon es un impuesto que recauda el Estado en la declaración de la renta y lo entrega posteriormente a la cadena.

<sup>3</sup> BUSTAMANTE, Enrique, *La televisión económica: financiación, estrategias y mercado*”, Barcelona, Gedisa, 1999. pág 61

### **3.- POLÍTICAS DE PROGRAMACIÓN A PARTIR DE LAS TV PRIVADAS**

En España, la regulación de la televisión ha evolucionado desde posturas iniciales que sostienen el monopolio por parte del Estado, hasta la progresiva liberalización que permite gestionar de forma privada emisoras de televisión, en apenas una década. Evidentemente, en ningún momento se ha perdido y aunque no siempre se cumpla, el concepto central en torno al que se articula la regulación de la televisión en nuestro país: el principio de servicio público esencial de titularidad estatal. Y para entender la situación actual de la industria de la televisión en España conviene recordar cuál fue el punto de partida- el entorno político, económico y cultural- cuando se inició el proceso de liberalización del sector audiovisual.

En 1988, la mayoría de los ciudadanos acogió con agrado la aprobación de la Ley de Televisión Privada, que ponía fin al monopolio público hasta entonces vigente y constituía la base legal para la aparición de los tres primeros canales privados. La citada ley suscitó grandes esperanzas entre empresarios de prensa, anunciantes, agencias publicitarias y algunos partidos políticos.

Los ciudadanos dispondrían, por fin, de pluralidad de ofertas televisivas; los propietarios de las principales empresas periodísticas podrían invertir en negocios televisivos y completar de ese modo una diversificación multimedia que se habían iniciado a comienzos de los ochenta; las agencias y anunciantes celebraban la aparición de nuevos mediadores publicitarios que debilitarían la posición dominante de TVE al establecer las tarifas; y, finalmente, la oposición mostraba su optimismo ante la previsible pérdida de la hegemonía informativa de RTVE, entonces controlada por el gobierno socialista. Sin embargo, poco después de que Antena 3, Telecinco y Canal + iniciasen sus emisiones, muchas de esas expectativas no se habían cumplido.

En la década de los noventa ha sido cuando la televisión en España ha experimentado el cambio más profundo de sus casi cincuenta años de historia. La aparición de nuevos canales, nuevas empresas, las televisiones locales, televisión por satélite, por cable, las plataformas digitales, etc, a esto se suma las ya consolidadas televisiones autonómicas ETB (1982) TV3 en (1983) y TVG en (1985) que supuso un cambio en el panorama audiovisual pero no una ruptura en el monopolio de la televisión pública. Ruptura que se produjo con el nacimiento de las televisiones privadas, y, que trajo como

consecuencias notables cambio. Cambios que donde más se han notado han sido en las políticas de programación que ha adoptado la televisión pública española a raíz del nacimiento de las televisiones privadas.

Las estrategias programativas que hasta ese momento seguían las cadenas públicas estatales o autonómicas estaban al margen de las leyes del mercado, y de hecho, el éxito o fracaso de un programa no se valoraba por la audiencia conseguida o por la publicidad que conseguía, sino por el reconocimiento en festivales y certámenes internacionales. La proliferación de canales trajo consigo también un aumento de la programación y como consecuencia de la producción de programas de televisión de muy diversa procedencia, desde la producción propia de la cadena hasta la producción ajena encargada a productoras independientes o la compra de productos ya realizados, los cuales son la mayoría de procedencia estadounidense, provocando nuevos cambios en el sistema televisivo español.

Desde comienzos de los noventa, la televisión en España se ha convertido en una industria sujeta –en cierta medida- a las leyes del mercado; y sus estrategias de programación vienen marcadas por criterios comerciales partiendo de realidades tan distintas como la competencia entre las televisiones nacionales y autonómicas por un lado y las televisiones privadas por otro. La televisión nacional no acaba de decidirse entre una programación de servicio público o un modelo de programación cien por cien comercial.

A la aparición de las primeras televisiones autonómicas ETB (1982) TV3 en (1983) y TVG en (1985) se van sumando Canal Sur (Andalucía, 1987), Tele Madrid (Madrid, 1989), Canal 9 (Comunidad Valencia, 1989). Y en la segunda mitad de los años noventa se incorporan los segundos canales de las emisoras de “primera generación” (ETB 2 en el País Vasco, Canal 33/K3 de Catalunya, Punt 2 de Comunidad Valenciana, Canal 2 de Andalucía, La Otra de la Comunidad Madrileña, y a principios de 2000 las televisiones autonómicas de las Islas Canarias (TVC) y de Castilla La Mancha (CMT, diciembre de 2001), pero TVE en ningún momento se ha visto afectada por la competencia de estos canales autonómicos ya que más que crear sus propias parrillas se han dedicado casi exclusivamente a reproducir la parrilla de TVE 1, creando algunas de ellas segundas cadenas donde han desplazados programas dirigidos a minorías, así como el deportes, los programas culturales y la franja infantil, otra reproducción de La 2 de TVE, cuya

parrilla de programación se compone de programas culturales, deportes y programas infantiles. Esta falta de competencia y hegemonía por parte de TVE la ha hecho carecer de unos criterios de programación definidos.

Con la llegada de las televisiones privadas, dos de ellas de programación en abierto y generalista similar a la de TVE 1: Antena 3 y Tele 5; y una tercera de pago, Canal +, es el primer canal que se sitúa a medio camino entre los canales de pago, general/temáticos, y los canales generalistas, provocó una nueva situación competitiva que causó una crisis de identidad a TVE, a principios de esta década.

La programación de las televisiones privadas Tele 5 basa su programación en la televisión espectáculo (reality shows, talk shows, programas del corazón, y muchas ficción propia, etc...) con escasa incursión en programas culturales y de calidad, mientras que Antena 3, después de catorce años de emisión no parece que haya encontrado aún el sitio, no siendo, alternativa a ninguna de las dos cadenas generalistas de mayor audiencia TVE 1 y Tele 5. Por último, Canal + con una parte de programación accesible sólo por abono, fuertemente caracterizada, basada en películas y deportes, es lo que determina la identidad del canal, constituyendo su diferencia respecto de la programación ofrecida por otros canales y creando su imagen de marca.

Ahora bien, si TVE cumple su función pública y se diferencia de la programación de los canales comerciales, perderá audiencia rápidamente, por lo que no sería viable sin ingresos ajenos a la publicidad; por el contrario, si quiere asegurar sus ingresos publicitarios, no tiene más remedio que emitir programas susceptibles de captar la máxima audiencia, lo que le impediría diferenciarse de Tele 5 y Antena 3.

TVE ha intentado con un gran esfuerzo y sin mucho éxito conciliar los dos objetivos, por un lado mantener sus cifras de ingresos publicitarios y por otro, proporcionar una programación alternativa a los canales generalistas con sus dos cadenas:

- ? TVE 1 debería mantenerse como la cadena de mayor audiencia
- ? La 2 emitiría más programas culturales, educativos y deportivos.

Pero, en el mismo lugar se encuentran las televisiones autonómicas, que no acaban de cumplir su función de servicio público debido al actual sistemas de financiación. Sistema de financiación que ha provocado una crisis de identidad en las televisiones



públicas tanto autonómica como nacionales, además, de un abandono en los principios y criterios de programación en los que se debería apoyar el concepto de servicio público. Ante esta crisis del modelo tradicional de televisión, surgen nuevos canales y ofertas de programación que se dirigen a públicos específicos y minoritarios, como son los canales temáticos. Las televisiones autonómicas con la creación de los segundos canales han encontrado un nicho para enmascarar la función de servicio público y poder dedicar la parrilla de sus primeros canales a entrar en competencia con TVE1 y las privadas Tele 5 y Antena 3, y como consecuencia de ellos son las cuantiosas deudas que están contrayendo estos canales.

Esta fuerte competitividad por conseguir las mayores cuotas de audiencia y mantener las cuotas de mercado, sobre todo, en horarios de máxima audiencia, obliga a las televisiones públicas a ofertar programas de características similares a los de las televisiones comerciales, la televisión pública no puede estar obsesionada por la audiencia, aunque sea exigible alcanzar unos mínimos de audiencia, por debajo de los cuales no se justificaría mantener una televisión de servicio público.

Para finalizar diré que: el modelo de televisión que se impuso a partir de la aparición de las cadenas privadas, es el modelo comercial. Modelo, que crea las parrillas de programación de las televisiones, independientemente de su naturaleza jurídica y económica, y lo que es peor, es este el modelo que va a seguir dominado el panorama audiovisual mientras las políticas de programación y financiación de las televisiones públicas sea mantener las mayores cotas de audiencia y no prescindir de la publicidad como fuente de financiación.

## BIBLIOGRAFÍA

BUSTAMANTE, Enrique, *La televisión económica: financiación, estrategias y mercado*”, Barcelona, Gedisa,1999.

GECA, “*Anuario de la Televisión*”, Madrid, GECA, 2003,2004.

DE MORAGAS SPÁ, Miguel, GARITAONADÍA Camerlo y LÓPEZ, Bernat, “*Televisión de proximidad en Europa: experiencias descentralización en la era digital*” Barcelona, Castellón y Valencia , Aldea Global, 1999.

GIORDANO, Eduardo y ZELLER, Carlos, “*Políticas de Comunicación: la configuración del mercado audiovisual*” Barcelona, Icaria, 1999.

PALACIO, Manuel, “*Historia de la televisión en España*”, Barcelona, Gedisa, 2001.

RICHERI, Guissepe, “*La transición de la televisión: análisis del audiovisual como empresa de comunicación*”, Barcelona, Bosch Comunicación, 1994.

VILCHES, Lorenzo; “*La televisión: los efectos del bien y del mal*” Barcelona, Paidós Comunicación, 1999.