

ORGANIZACIONES FRENTE
A POLÍTICOS:
EL CASO DE LA TELEVISIÓN VASCA

Josu Mezo-Aranzibia

Estudio/Working Paper 1990/7
Junio 1990

Josu Mezo-Aranzibia es estudiante post-graduado del *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*.

INTRODUCCIÓN*

El objeto de este trabajo es describir y analizar el establecimiento de la televisión vasca (ETB), su evolución, y especialmente lo que significó un punto crucial: la creación de ETB-2, su segundo canal, que supuso aparentemente un cambio fundamental de objetivos.

Es necesario comenzar describiendo la historia de ETB, cuyo único canal original emite solamente en euskera. Una vez sean conocidos los hechos principales, será posible centrarse en las dos cuestiones más relevantes que el segundo canal en castellano despierta. La primera es cómo la organización impuso sus objetivos a los políticos y la segunda es por qué el nuevo canal fue establecido de una manera tan abrupta. Como veremos a través de la narración, la respuesta a la segunda pregunta reside de manera bastante clara en algunas peculiaridades del sistema político vasco a través de la transición. La primera pregunta, por el contrario, requiere un análisis más complejo.

LA HISTORIA DE LA TELEVISIÓN VASCA (ETB)¹

Durante los años sesenta se desarrolló en el País Vasco un movimiento en favor de la “normalización” del idioma vasco, o euskera. Sus intenciones eran transformar una lengua privada, minoritaria, limitada a la familia y a los ambientes rurales (hablada solamente por una cuarta parte de la población) en una lengua pública, urbana, mayoritariamente usada, que pudiera ser útil como instrumento para toda clase de mensajes. Esto implicaba el uso del euskera en la educación, la administración, los medios de comunicación y otros ámbitos. Algunas de estas demandas podían ser

* Quiero expresar mi gratitud a todos los miembros del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March por la extraordinaria atmósfera en la que este trabajo fue realizado. Gracias en especial a Peter A. Hall por animarme a su realización y a Roberto Garvía y Ángel Sánchez Navarro por sus inestimables comentarios y sugerencias.

¹ Las siguientes páginas se basan principalmente en un examen de la prensa, especialmente los periódicos *El País* y *El Correo Español- El Pueblo Vasco*, desde 1982 hasta 1989.

directamente transformadas en acciones, y lo fueron, a través de la creación de escuelas en lengua vasca (ikastolas) y revistas en euskera. Pero otras, que necesitaban no sólo la tolerancia sino la implicación activa de la administración, iban a quedar insatisfechas hasta la creación de instituciones democráticas². La creación de una televisión en euskera fue una de esas reivindicaciones preteridas y también una de las más importantes. La existencia de una radio y una televisión se entendía como una condición necesaria para la supervivencia de cualquier lengua en las postrimerías del siglo veinte³.

En 1979, ya en un contexto democrático, fue aprobado el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. El Estatuto declaraba que la Comunidad Autónoma Vasca (en adelante CAV) podría “regular, crear y mantener” sus propios medios de comunicación, aunque la competencia parecía estar restringida por la competencia del Estado sobre las normas básicas. El Estatuto incluía también una disposición que permitiría al Gobierno Vasco administrar el tercer canal de Televisión Española (en adelante TVE), si éste fuera creado⁴.

En el invierno de 1980 fue elegido el primer Parlamento Vasco⁵. La negativa de los miembros del partido radical Herri Batasuna (HB) a acudir al Parlamento significó que de facto el Partido Nacionalista Vasco (PNV) tenía una mayoría absoluta que le permitió formar gobierno, presidido por Carlos Garaikoetxea. Ese primer gobierno

² Para todo este proceso véanse Aranberri (sin fecha), Núñez (1977), Varios (1978), y Euskaltzaindia (1978a, 1978b, 1979).

³ Entrevista N.2: En 1974 o 1975 entendíamos que el problema de la “normalización” del lenguaje implicaba la presencia del euskera en la televisión.

“Sin una radio y televisión en euskera, nuestro idioma no llegaría al año 2000”, entrevista con Ramón Labayen, Consejero de Cultura del gobierno vasco, *El País*, 26 de mayo de 1982.

Una versión más elaborada de estas ideas puede encontrarse en Torrealdei (1986).

⁴ En aquel momento el gobierno español estaba pensando en establecer un tercer canal de Televisión Española (TVE) que sería controlado por las diferentes comunidades autónomas.

⁵ Los sesenta miembros del Parlamento quedaron distribuidos como sigue: Partido Nacionalista Vasco (PNV) 25, Herri Batasuna (HB) 11, Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE) 9, Unión de Centro Democrático (UCD) 6, Euskadiko Ezkerra (EE) 6, Alianza Popular (AP) 2, y Partido Comunista de Euskadi (PCE-EPK) 1.

incluía entre sus objetivos esenciales “la creación de una infraestructura vasca de medios de comunicación,” para perseguir el doble objetivo de la “promoción cultural” de la ciudadanía y el fortalecimiento de la identidad nacional vasca, basada en el euskera.

A finales de 1980 los gobiernos vasco y central firmaron un acuerdo por el que TVE crearía un tercer canal en el País Vasco que sería financiado y administrado por el gobierno vasco. Este canal, que sería vasco-parlante, debía comenzar sus emisiones en la segunda mitad de 1981 y mientras tanto se introducirían programas en euskera en el segundo canal de TVE. El acuerdo no excluía la posibilidad de que el gobierno vasco crease su propio “cuarto” canal en euskera, (como se preveía en el Estatuto) en cuyo caso el tercer canal sería transformado en un canal bilingüe.

El acuerdo no fue puesto en práctica⁶ y en vista de ello en septiembre de 1981 el Consejero vasco de cultura anunció que el gobierno vasco renunciaba temporalmente a la creación del tercer canal y en su lugar establecería el canal completamente autónomo autorizado por el Estatuto de Autonomía. El presupuesto, proyectos técnicos y estudios previamente asignados al tercer canal serían reconducidos a este “cuarto” canal.

Desde ese momento, las conversaciones con el gobierno central se interrumpieron y se sucedieron una serie de conflictos. El gobierno central consideraba que la compra de algunos equipos técnicos extranjeros era ilegal, ya que las instituciones públicas estaban legalmente obligadas entonces a comprar equipos nacionales cuando existieran. Pero la principal discusión entre los dos gobiernos fue acerca de la concesión de frecuencias a la Televisión Vasca. El gobierno central consideraba que la referencia del Estatuto de Autonomía a las “normas básicas” sobre medios de comunicación incluía la norma que le daba autoridad para la distribución de frecuencias. Por lo tanto, la televisión vasca no podía ser creada sin la autorización y concesión de frecuencias por el gobierno central. El gobierno vasco, por el contrario, mantenía que el derecho a crear medios de comunicación vascos no podía estar condicionado a la decisión del gobierno central de conceder o no las frecuencias de emisión. En consecuencia, anunció que las emisiones empezarían con o sin la concesión de frecuencias de

⁶ La ley para la creación del tercer canal de TVE no fue enviada por el gobierno central al Parlamento español hasta febrero de 1982.

parte del gobierno central.

Durante 1982 el gobierno vasco continuó dando pasos para la creación del canal de televisión. Se construyó un edificio en el que se albergarían sus instalaciones; se comenzaron cursos de audio, video y periodismo electrónico; se compraron y doblaron programas extranjeros y se envió al Parlamento Vasco una ley para la creación de la Radio Televisión Vasca (Euskal Irrati Telebista, EITB).⁷ La ley fue aprobada en mayo. Entre otras cosas la institución debía servir como instrumento para la difusión de la información política y para favorecer la participación política, la cooperación con el sistema educativo, y para la promoción y difusión del euskera, aunque respetando el pluralismo lingüístico. La cabeza de EITB era el Director General, designado por el gobierno. El Parlamento nombraría un Consejo de Administración que no tenía poderes reales: solamente tenía que ser oído antes de tomar decisiones importantes. Este modelo de organización fue muy criticado por ser una traslación directa del modelo de TVE, que era conocido por dar al gobierno central un completo control sobre la televisión estatal.

En julio de 1982 el Parlamento eligió al primer Consejo de Administración y el gobierno designó a Josu Zubiaur como primer director general. Como vice-consejero de cultura había participado directamente en la creación de ETB hasta ese momento. Hasta fines de 1982, se realizaron programas de formación en el País Vasco y Alemania y se hicieron todos los arreglos para comenzar las emisiones experimentales en enero de 1983. Antes de que las transmisiones comenzaran, sin embargo, Zubiaur dimitió, y un nuevo director general, Antxon Areizaga, fue designado. Luis Iriondo fue nombrado director de ETB.

Aunque las frecuencias de emisión no habían sido concedidas ETB empezó sus emisiones experimentales en Nochevieja. En abril de 1983 empezó una programación regular y para los primeros días de diciembre ETB estaba emitiendo 26 horas a la semana. Solamente los programas informativos eran de producción propia y el resto (dibujos animados, series, documentales) eran producciones extranjeras. Todas las emisiones eran en euskera, pero los programas extranjeros doblados eran también subtítulos en castellano. A finales de diciembre

⁷ Nótese que EITB incluye tanto Euskal Telebista (Televisión Vasca, ETB) como Euskadi Irratia (Radio Euskadi, El). El objeto de este estudio es solamente la televisión.

de 1983 se introdujo un nuevo programa informativo en castellano de media hora al mediodía.

El gobierno central toleró la existencia de ETB pero no colaboró con ella. TVE evitó que ETB ingresara en la UER (Unión Europea de Radiodifusión), lo que dificultaba su acceso a imágenes desde el extranjero; también se negaba a alquilar su red de transmisores para transportar las señales de ETB a través de España, lo cual impedía que ETB transmitiera acontecimientos deportivos en directo, especialmente partidos de fútbol, celebrados fuera del País Vasco, lo cual era muy perjudicial puesto que los partidos de fútbol son una fuente importante de ingresos por publicidad. Incluso, al parecer, antes de que las emisiones comenzaran TVE también trató de obstaculizar a ETB, amenazando a compañías extranjeras que vendían programas a la Televisión Vasca con una reducción de sus propias compras⁸.

Durante el año 1984 los acontecimientos se desarrollaron de manera similar. El tiempo de emisión creció (hasta 40 horas a la semana), con solamente media hora diaria de noticias en castellano, y el conflicto con TVE se mantuvo abierto, aunque se convirtió en algo rutinario y recibió menos atención de los medios de comunicación. El segundo Parlamento Vasco fue elegido en febrero de aquel año. El PNV obtuvo de nuevo una mayoría simple que la ausencia de HB transformaba en absoluta, con lo que volvió a formar gobierno, presidido otra vez por Garaikoetxea⁹. Es importante señalar que antes de las elecciones hubo un enfrentamiento entre el Lehendakari Garaikoetxea y los líderes del PNV sobre el sometimiento del Presidente del gobierno vasco a la disciplina de partido. Después de que Garaikoetxea explicase su postura en una rueda de prensa que fue transmitida en directo por ETB, una asamblea del PNV le confirmó como candidato a la presidencia, liberándole de la disciplina de partido, frente a la postura de la dirección del mismo. La transmisión por ETB de aquella rueda de prensa fue muy criticada por líderes del PNV, ya que entendían que implicaba una toma de posición en el conflicto.

Después de las elecciones fue elegido un nuevo Consejo de Administración y algunos miembros de la dirección fueron relevados. Antxon Areizaga permaneció como director

⁸ Entrevista N.I.

⁹ Se eligieron 75 diputados distribuidos como sigue: PNV 32, PSE-PSOE 19, HB 11, Coalición Popular (CP) 7 y EE 6.

general de EITB pero se nombró un nuevo Director de ETB, Luis Alberto Aranberri. Como Director de programas informativos él había sido el responsable de la transmisión de la decisiva rueda de prensa de Garaikoetxea y por tanto no era del agrado de la dirección del partido. Las relaciones laborales también comenzaron a ser problemáticas aquel año en ETB. En abril, se convocó una huelga que luego fue suspendida al llegarse a un acuerdo sobre salarios y horas de trabajo. Pero una nueva huelga fue convocada y realizada desde el 30 de diciembre de 1984 hasta el 22 de enero de 1985.

Entre tanto, en el otoño de 1984 Garaikoetxea había dimitido como resultado de su larga confrontación con la dirección del PNV. El nuevo Lehendakari, José Antonio Ardanza, considerado mucho más próximo al “aparato” del partido, fue elegido en enero de 1985, después de firmar un pacto de legislatura con el PSE-PSOE, por el cual el gobierno del PNV recibiría apoyo de los socialistas y negociaría con ellos las principales leyes. Tras la toma de posesión del nuevo gobierno hubo rumores acerca de la posible destitución de Areizaga y Aranberri, al ser considerados próximos a Garaikoetxea. Sin embargo, se les mantuvo en sus puestos.

Los primeros estudios de audiencia de ETB, hechos públicos en febrero de 1985, indicaban que con algunas excepciones, como las transmisiones deportivas, la audiencia de ETB no superaba el 20 por ciento de la población. Estos datos no podían sorprender a nadie, dado el porcentaje de vascoparlantes. Sin embargo, su publicación facilitó que algunos grupos sociales y los partidos no nacionalistas volvieran a expresar su disconformidad con la política lingüística del medio, argumentando que ETB era pagada por todos, mientras que sólo atendía a las necesidades de unos pocos. También había quien se oponía al modelo lingüístico de ETB con argumentos más “elaborados”, según los cuales la “reserva tecnológica” de un canal propio era contraproducente para el euskera¹⁰. La dirección de ETB, sin embargo, defendió y mantuvo la política seguida hasta entonces, con el apoyo del PNV y del gobierno.

El horario de emisión fue ampliado hasta las 49 horas semanales desde abril de 1985. En junio, tras el despido de un trabajador, volvieron a empezar los conflictos laborales

¹⁰ Un perfecto ejemplo, un tanto virulento, de este tipo de argumentos puede encontrarse en Cepeda (1987).

materializados en una huelga intermitente. Desde el 9 de junio en adelante se realizaron huelgas todos los domingos y lunes. Las peticiones se relacionaban con la organización del trabajo, la clasificación de las categorías laborales y los salarios. Después de tres meses de conflicto el director general Areizaga presentó su dimisión. Su sucesor fue José María Gorordo, conocido como el experto del PNV en medios de comunicación (él puso en marcha Deia, el periódico del PNV) y como un hombre cercano a la dirección del partido. Incluso antes de ser nombrado oficialmente, mantuvo una reunión con el comité de trabajadores en la que se declaró dispuesto a levantar todas las sanciones previamente impuestas, readmitir a aquellos que habían sido despedidos y comenzar las negociaciones tomando como punto de partida las propuestas de los trabajadores. El comité le dio un voto de confianza y terminó la huelga. Después de una desautorización tan clara de la postura de la dirección anterior, el director de ETB, Aranberri, también dimitió.

En relación con el asunto lingüístico, las primeras entrevistas de Gorordo a los medios de comunicación le hacían aparecer como más abierto a cambios que el anterior equipo, pero no hizo ninguna declaración en firme. El 31 de mayo de 1986, sin embargo, Gorordo anunció ante un estupefacto Consejo de Administración que un segundo canal de ETB comenzaría a emitir tan pronto como fuera posible técnicamente. Ese segundo canal emitiría predominantemente en castellano. La emisión comenzó al día siguiente, usando equipos que habían sido instalados en secreto durante las tres semanas anteriores. La creación de ETB-2 generó una enorme oposición. El gobierno central afirmó que era ilegal e intentó detenerlo llevando al gobierno vasco al Tribunal Constitucional. Pero éste dijo que el caso no era de su competencia y no se iniciaron otros procedimientos judiciales. Otras críticas se referían a la falta de provisiones presupuestarias para el segundo canal, el desdén que la acción por sorpresa mostraba hacia el Parlamento y el Consejo de Administración, el agudo contraste entre ese incremento en el número de canales de televisión y la larga resistencia del gobierno vasco a conceder nuevas estaciones de radio privadas, la falta de frecuencias disponibles para futuras cadenas de televisión privadas, y el momento de la decisión, ya que las elecciones generales se iban a celebrar el 22 de junio. El argumento sobre el cambio de política lingüística fue oscurecido por esos debates acerca de los procedimientos. Solamente HB centró sus críticas en ese punto.

El gobierno vasco argüía que ETB-2 era más “alegal” que ilegal y que su situación no era en cualquier caso diferente de la de ETB-1 (como el canal original pasó a llamarse). Los objetivos declarados del nuevo canal eran asegurar una audiencia más amplia, más ingresos por publicidad, mejorar el uso de los recursos técnicos y humanos, y satisfacer la demanda de programas de información local en castellano de una parte importante de la población.

La programación experimental continuó hasta octubre, cuando las emisiones comenzaron de una manera regular. A finales de ese mes ETB-1 tenía 79 horas y ETB-2 27 horas. ETB en su conjunto había doblado el número de horas en el aire en sólo un año. Esta extensión de las horas de emisión fue posible gracias a la emisión de una película diaria por ETB-1 todas las tardes y la emisión por ETB-2 de programas previamente emitidos doblados al castellano.

Entre tanto, en el verano de 1986 Garaikoetxea había creado un nuevo partido llamado Eusko Alkartasuna (EA). El Lehendakari Ardanza convocó elecciones, celebradas en noviembre que dieron como resultado en un Parlamento muy fragmentado, ya que el voto tradicional del PNV se dividió.¹¹ Después de largas negociaciones, en febrero de 1987 se formó un gobierno de coalición compuesto a partes iguales por el PNV y el PSE-PSOE. El Lehendakari era de nuevo José Antonio Ardanza.

Durante la temporada 86-87 ETB-2 fue creciendo y tomando forma. Algunas conocidas estrellas de la televisión española fueron contratadas para hacer nuevos programas (normalmente de música y entrevistas) para el canal vasco. Para abril de 1987 ETB-2 estaba emitiendo más de 40 horas semanales, aunque 15 de ellas consistían en la transmisión simultánea en euskera de programas de ETB-1 (normalmente programas infantiles). La repetición indefinida de películas y la compra de telenovelas sudamericanas muy baratas (que además no tenían que ser dobladas para su emisión en ETB-2) hizo que el coste por hora de

¹¹ De 75 miembros los socialistas consiguieron 19 escaños, PNV 17, HB y EA 13 cada uno, EE 9 y la derecha y el centro no nacionalista (CP y Centro Democrático Social) 4. Los socialistas obtuvieron menos votos que el PNV pero consiguieron más escaños debido a la sobrerrepresentación de la provincia de Álava, en la cual los partidos nacionalistas son menos fuertes.

emisión fuera más bajo que cuando Gorordo tomó posesión.

En marzo de 1987 Gorordo dimitió para presentarse a las elecciones como Alcalde de Bilbao, y fue reemplazado en su puesto por Josu Ortuondo, también conocido como un hombre próximo a la dirección del PNV, que había estado a cargo de las finanzas del mismo y no tenía experiencia en los medios de comunicación. Ortuondo es todavía el director general y ha continuado en general la política de Gorordo. Hoy ETB-1 emite 68 horas a la semana (solamente en euskera) y ETB-2 65 horas, de las cuales 16 son simultáneas con ETB-1 (programas infantiles en euskera)¹². Excluyendo éstas últimas, la proporción de horas de emisión entre los dos canales y las dos lenguas es entonces aproximadamente de 70 a 50 horas. En porcentajes eso significa un 58 % para la cadena vasco parlante y un 42% para el castellano parlante. ETB-1 es todavía oficialmente considerada como la cadena privilegiada. Obtiene más recursos, más horas de emisión, sus programas estrella comienzan una hora antes que los de la ETB-2, los programas y películas extranjeros que se van a emitir por las dos cadenas se emiten varios meses antes en euskera, y finalmente los programas infantiles y los deportes, que tienen la mayor audiencia, son emitidos siempre en euskera por ETB-1. La audiencia de ETB está ahora en torno al 10% de la población para ETB-1 y el 20% para ETB-2.¹³

Un último episodio de importancia para esta historia tuvo lugar en junio de 1989. En esa fecha se firmó en Madrid un acuerdo por el cual el gobierno central reconocía la existencia y legalidad de las dos cadenas y aceptaba asignarles las frecuencias necesarias. El gobierno vasco renunciaba al establecimiento de un “tercer canal”. Este acuerdo debería permitir la entrada de ETB en la UER.

¹² Datos de junio de 1989.

¹³ Entrevista N.5.

Sin embargo el entrevistado N.3 dijo que, aunque no hay un presupuesto separado para cada canal los estudios hechos sobre la utilización de personal, equipamiento y otros recursos sugieren que la distribución de recursos es en torno al 60% para ETB-1 y el 40% para ETB-2. Esta distribución es similar a la de tiempos de emisión, de manera que el “privilegio” económico de ETB-1 es simplemente la correlación de su mayor tiempo de emisión.

¹⁴ Entrevista N.5. En 1986, antes de que ETB-2 se creara, la audiencia del canal de televisión en euskera estaba entre el 10 y el 15 % de la población.

El interés central de este estudio reside en el cambio de política lingüística representado por la creación de ETB-2, que significaba una contundente alteración respecto de la postura de predominio casi exclusivo del euskera hasta entonces mantenida por la institución. En primer lugar analizaré el curioso procedimiento utilizado para su establecimiento y más adelante las causas de ese cambio de política.

DE CÓMO CREAR UN CANAL DE TELEVISIÓN EN UN DÍA

La historia de la instalación secreta del equipamiento, de Gorordo anunciando que el nuevo canal se establecería y del comienzo de la emisión al día siguiente es sin duda llamativa. Sin embargo, estos hechos resultan menos sorprendentes si, conocida ya la historia de ETB, se añade alguna información acerca de la atmósfera política del País Vasco. La creación de ETB-2 es quizá el ejemplo más llamativo de una serie de decisiones que fueron tomadas por el gobierno vasco en abierta oposición al gobierno central y algunas veces con dudosa cobertura legal. Otros ejemplos serían el establecimiento de una policía vasca semi-clandestina cuyos miembros protegían a los consejeros, altos cargos y edificios públicos¹⁵; la negativa del PNV a aceptar los secretarios de ayuntamiento legalmente designados por el gobierno central y la simbólica negativa a poner banderas en los edificios públicos a pesar del imperativo legal de que tanto la bandera vasca como la española deben ondear en sus fachadas¹⁶. La creación misma de ETB había supuesto en su momento otro episodio de lucha entre los dos gobiernos.

¹⁵ Cuando la policía vasca fue creada los miembros de este extraño cuerpo se integraron en ella.

¹⁶ Durante muchos años estas leyes fueron completamente ignoradas por las autoridades vascas, de manera que en los edificios públicos no ondeaba habitualmente bandera alguna. Solamente en ocasiones especiales, como las fiestas de los pueblos, se hacían ondear las banderas española, vasca y local. Este incumplimiento de la ley era y sigue siendo consentido por las autoridades centrales. La “guerra de las banderas” comenzó cuando HB inició una campaña para que, en esas ocasiones especiales, sólo se hiciera ondear la bandera vasca y la policía era enviada cuando así se hacía para quitarla o para izar las demás legalmente prescritas.

Para comprender estos comportamientos hay que entender cuál era la situación política y la relación de fuerzas en el País Vasco durante la transición. Desde 1977 en adelante el PNV continuamente incrementó su porcentaje de los votos y existía un sentimiento de que su mayoría crecería incluso más. La clara división entre partidos nacionalistas y no nacionalistas llevaba a una identificación entre el País Vasco y el nacionalismo y entre el nacionalismo y el PNV. Dado que los partidos nacionalistas han obtenido en torno al 60% del voto en el País Vasco desde 1979, el gobierno central ha sufrido siempre de una cierta falta de legitimidad con la que oponerse a las actitudes “arrogantes” del PNV. Este partido, por su parte, se beneficiaba de un cierto miedo del gobierno central para tomar iniciativas y, en algún grado, usó también la existencia de la organización terrorista ETA para presionar a las autoridades en Madrid¹⁷ Con respecto al Parlamento Vasco, la actitud del PNV fue también siempre de poco interés. Ponía poco énfasis en la búsqueda del consenso y a menudo despreciaba las posiciones de los partidos que “obedecen a Madrid”. El sentimiento de supremacía incontestada llevó a una política de hechos consumados. Dado que el partido en el gobierno sabía que el Parlamento siempre aprobaría sus iniciativas, el gobierno a menudo comenzaba sus actuaciones antes de recibir la aprobación parlamentaria.

Todas estas características del sistema político vasco explican la tendencia y la capacidad para enfrentarse a la oposición y al gobierno central que definen el estilo político del PNV. La creación de ETB-2, entonces, es uno más de los episodios en una historia de múltiples confrontaciones entre los gobiernos vasco y central, y en correspondencia entre el PNV y los partidos no nacionalistas. Dado que el propio canal original de ETB había sido considerado

¹⁷ Entrevista N.I: “El gobierno de Madrid era plenamente consciente de que si no teníamos nuestra televisión, ‘los chicos’ podrían volar el pirulí o hacer algo así”.

Ello no quiere decir que el PNV apoyase a ETA, pero en ciertas ocasiones su existencia podía ser un factor dado que jugaba en favor de las posturas del PNV.

¹⁸ Entrevista N.I: “El Parlamento es como un burro: tú tienes que hacer que vaya a la fuente cuando tú quieras, no al contrario”. Ver también la nota siguiente.

¹⁹ Entrevista N.I: Al preguntarle qué partidos apoyaron en el Parlamento la ley por la que se creaba ETB, el entrevistado respondió: “No lo recuerdo. No nos importaba la opinión de ciertos partidos. Éramos la mayoría”.

ilegal, y se le habían negado las frecuencias para la emisión el gobierno vasco no tenía ningún incentivo para intentar establecer el segundo canal de una manera legal.

Pero el secreto de la decisión y su anuncio por sorpresa deben todavía ser explicadas. Varios factores son relevantes. Dado que ningún partido de la oposición tenía un claro modelo de ETB, la mayoría de los interesados creía que un debate abierto sobre la creación de ETB-2 sería probablemente largo y poco fructífero²⁰. Además, en este caso, era particularmente sencillo llevar a cabo la idea y los cambios técnicos asociados con ella sin que fueran advertidos. Finalmente, pueden tener importancia ciertos factores personales: José María Gorordo parece ser un “hombre de acción” particularmente dado a los efectos teatrales.²¹

EL CAMBIO DE POLÍTICA

Aunque menos espectacular que las circunstancias de su creación, el gran cambio de política lingüística que ETB-2 representó no es menos interesante y requiere una explicación más elaborada. Mi hipótesis puede resumirse en cuatro aseveraciones:

- a) La “normalización” del euskera era la intención real de las personas que crearon el primer canal de ETB, no un pretexto.
- b) La creación de ETB-2 significó realmente una desviación de la postura mantenida por la primera dirección.
- c) Tal desviación no fue el resultado de un cambio en las actitudes de la sociedad, el gobierno, el partido en el gobierno o incluso el liderazgo de ese partido acerca de ETB.
- d) Por el contrario, ETB-2 fue el producto de una serie de condiciones que permitieron a ETB seguir sus propias tendencias más que aquellas diseñadas por los políticos o por el gobierno vasco.

²⁰ Entrevista N.3: “Si se hubiera empezado un debate todavía no tendríamos ETB-2”.

²¹ Entrevista N.3: Tres días antes de que ETB-2 empezara a emitir sólo cuatro o cinco personas en ETB sabían lo que estaba pasando.

a) El proyecto original

No hay ninguna duda de que los creadores de ETB la concibieron como un instrumento de política lingüística. En un enorme número de entrevistas concedidas a la prensa antes y después de que el canal fuera creado, los más relevantes actores dijeron una y otra vez que la televisión vasca sería mayoritaria o completamente en euskera²². He aquí un ejemplo representativo:

Una programación debe entenderse globalmente y los objetivos por los que se creó ETB están claros. Condicionar la programación a una mayor audiencia no se defiende ni se mantiene en pie en ningún medio de comunicación. Hay otros valores que deben tenerse en cuenta. ETB se creó para ser una televisión en euskera y si algún día cambian las tornas estaríamos ante un gran engaño. No se puede olvidar la razón por la que se creó ETB²³.

Es notable que cuando preguntaba a mis entrevistados por sus impresiones generales acerca de ETB sus respuestas siempre comenzaban refiriéndose al euskera, y a la lucha para defenderlo y transformarlo en una lengua urbana de uso general²⁴. Algunos incluso parecían ignorar el hecho de que ETB también emite actualmente en castellano²⁵.

²² Ramón Labayen, Consejero de Cultura del gobierno vasco desde 1980 a 1983: *Egin*, 20-08-80; *Deia*, 24-04-81 y 20-01-82; *El País*, 26-05-82; *La Gaceta del Norte*, 08-06-82.

Josu Zubiaur, Director General de EITB desde julio a diciembre de 1982: *El Correo Español*, 24-08-82

Luis Iriondo, Director de ETB desde 1982 a 1984: *Euzkadi*, 05-12-82.

Antxon Areizaga, Director General de EITB desde 1982 a 1985: *Deia*, 30-05-85.

Luis Alberto Aranberri, Director de ETB desde 1984 a 1985: *Deia*, 02-02-83; *El Correo Español*, 24-07-84; *El País*, 31-07-84; *El Correo Español*, 17-02-85.

Luis María Bandrés, Consejero de Cultura del gobierno vasco desde 1985 a 1987: *El Correo Español*, 01-05-85.

²³ Entrevista con Luis Alberto Aranberri, Director de ETB desde 1984 a 1985, en *El Correo Español - El Pueblo Vasco*, 17 de febrero de 1985.

²⁴ Entrevistas N. 1, 2, y 3.

²⁵ El entrevistado N.1 respondió de modo muy escueto a cualquier pregunta acerca de ETB-2. Para él, el propósito de ETB fue y todavía es la promoción del euskera. ETB-2 es simplemente uno más de los canales en castellano de entre los muchos que existirán en el plazo de unos meses, cuando los canales privados comiencen a emitir. ETB-2 aparecía como un elemento residual, secundario en ETB. Obviamente le disgustaba hablar del asunto.

Aparte de declaraciones muy generales, sin embargo, nunca se hizo público ningún proyecto detallado sobre cómo el euskera y el castellano se relacionarían en la ETB. La ley que establecía EITB era también como se ha visto antes muy vaga en ese punto. El proyecto existía de manera bastante clara en las mentes de los que crearon el canal de televisión, pero el estilo político del PNV no favorecía que se hiciera una clara declaración de intenciones antes de ponerlo en marcha. La amplia base social del FN V, que incluye a mucha gente que no sabe hablar euskera, la ausencia de toda necesidad de negociación sobre el contenido de la ley con la oposición, la esperanza de estar en el poder suficiente tiempo como para ejecutar el proyecto en su integridad, eran factores que favorecían que las declaraciones públicas y las formulaciones legales sobre la cuestión fueran imprecisas.

Sin embargo, sí existía un proyecto definido, aunque cambiante. En un período inicial (1979-1980), la gente que más tarde crearía ETB, como Labayen, Zubiaur, Iriondo y Aranberri, lo concibió como un canal exclusivamente en euskera. Pero desde 1981 en adelante el proyecto fue crear una televisión bilingüe. La idea era establecer un canal de televisión “convencional” (con todo tipo de programas) en euskera, y un cierto número de programas culturales e informativos en castellano, para “garantizar el derecho de los castellano-parlantes a la información y la participación política” (expresión literal que aparecía en la ley). Al mismo tiempo, se decidió subtítular en castellano los programas doblados al euskera. La idea era, entonces, insertar programas informativos y debates o documentales en castellano en una programación normalmente en euskera. De hecho dos de las siete primeras personas contratadas para los programas informativos eran periodistas castellano-parlantes²⁶.

Antes de que las emisiones regulares comenzaran, sin embargo, estos mismos directivos reconsideraron su idea de insertar programas en castellano. El fracaso de los experimentos bilingües en la radio y la prensa indicaba que el lenguaje conocido por todos, el castellano, tendía a relegar el otro idioma a temas marginales o folklóricos, y a tiempos o espacios secundarios. Además, si un programa de media hora de noticias, por ejemplo, fuera introducido

²⁶ La información acerca del proyecto original proviene de la entrevista N.2.

en la programación diaria, casi nadie que estuviese viendo un canal distinto se cambiaría a ETB para verlo, mientras que para los telespectadores vasco-parlantes que ya estuviesen viendo ETB significaría una perturbación. Por primera vez lo que podríamos llamar la “lógica del medio” y la “lógica lingüística” aparecían como abiertamente contradictorias²⁷. La solución que se adoptó finalmente a finales de 1983 fue crear un bloque nuevo y separado de programación a mediodía compuesto por un informativo en castellano acompañado de “lo que se pudiera”²⁸.

Esta solución se veía como provisional, dado que la “lógica del medio” demandaba canales separados para idiomas separados. Siguiendo esa “lógica del medio”, en 1985 Areizaga, director general de EITB y Aranberri, director de ETB, desarrollaron una propuesta para un canal en castellano, que no tendrían la oportunidad de poner en práctica. Ese canal emitiría no más de tres horas diarias (en período de máxima audiencia, 20 a 23 horas) y solamente de lunes a viernes; sus contenidos deberían ser fundamentalmente informativos y culturales, con programas de noticias, debates, documentales y películas (en versión original subtitulada en castellano); su programación estaría destinada a adultos más que a niños y competiría sólo con TVE y no con ETB-1²⁹.

b) Un verdadero cambio

El establecimiento de un segundo canal no fue, por tanto, una idea original de Gorordo. Sin embargo, la manera en que él la ejecutó significó una clara ruptura con el pasado. Poco después de que las emisiones regulares comenzaran, los contenidos del nuevo canal comenzaron a expandirse: había entrevistas, tele-novelas y películas (dobladas al castellano, no subtituladas).

Esta ruptura con el proyecto original es aceptada por los que hoy dirigen la

²⁷ Tomo estas expresiones del entrevistado N.2.

²⁸ Entrevista N.2.

²⁹ Entrevista N.2 y documento “*Modelo lingüístico y programático de. ETB*”, presentado a la comisión especial sobre ETB del PNV, que refleja el proyecto para el segundo canal de ETB que fue diseñado por Areizaga y Aranberri en 1985.

Televisión³⁰ y denunciada por los anteriores directivos. Para estos últimos ETB-2 es un canal convencional de televisión que ha sido gestionado sin dignidad debido a la falta de recursos, convirtiéndose en una televisión “bananera”. Se ha renunciado también a los objetivos lingüísticos, introduciendo el castellano en ETB-1 (en anuncios, entrevistas, informativos). La aparición de ETB-2 ha perjudicado a ETB-1 de muchos modos: excesiva utilización del equipamiento, edificios y personal diseñados para muchas menos horas de emisión, reducción de su audiencia, reducción de la publicidad y dificultades para la contratación de atracciones para programas de variedades, que prefieren acudir a programas de ETB-2, donde van a tener más audiencia.³¹

c) “Nadie” lo quería

Estos cambios, sin embargo, no fueron el resultado de un cambio de intenciones del gobierno vasco o del PNV. En primer lugar, el nombramiento de Gorordo como director general de EITB en septiembre de 1985 no fue el resultado del pacto firmado con los socialistas en febrero de aquel año. Su elección fue el efecto de una decisión de mera rutina tomada dentro del PNV, donde se le consideraba de hecho un “hombre de partido”. La sustitución de Areizaga y Aranberri no estaba relacionada con la política lingüística de ETB o su resistencia a un hipotético proyecto para una ETB-2 convencional. La desconfianza del PNV hacia ellos se relacionaba puramente con su independencia de criterio (esto es, su rechazo a enviar cámaras a los acontecimientos del partido cuando se les solicitase) y con la transmisión de la famosa conferencia de prensa del Lehendakari Garaikoetxea a finales de 1983, que le ayudó a conseguir la liberación de la disciplina del partido, contra la opinión de los líderes del mismo. A pesar de ello, cuando el Lehendakari Ardanza tomó posesión el gobierno no los cesó inmediatamente, ya que hubiera aparecido como un acto de venganza en la lucha interna del partido. Pero los trabajadores de televisión conocían la falta de apoyo en el partido y la usaron frente a la dirección en la huelga de 1985, forzando la dimisión de Areizaga, que fue

³⁰ Entrevista N.3.

³¹ Entrevista N.2.

³² Entrevista N.6.

rápidamente aceptada por el gobierno³³. Gorordo fue nombrado entonces con dos instrucciones: poner paz en los conflictos laborales y ser más “sensible” a las necesidades del partido en los programas informativos³⁴. El objeto no era cambiar la política lingüística de la institución³⁵.

Incluso año y medio después, en 1987, en la Asamblea General Extraordinaria del PNV, convocada para reescribir su programa tras la división del partido y la creación de EA, el PNV encargó a Aranberri que preparase la declaración sobre medios de comunicación, y él reprodujo en ella las ideas que él y Areizaga habían desarrollado en su proyecto de 1985: creación de un canal de TV “convencional” en euskera y un canal en castellano secundario, complementario y limitado, diseñado éste último para incrementar la información ofrecida a los castellano-parlantes y su participación política. Aunque la declaración fue ligeramente modificada con enmiendas propuestas por Gorordo, los puntos principales se mantuvieron incólumes.

Para entonces, el equipo dirigido por Gorordo había modelado ETB-2 de acuerdo con un modelo distinto, haciendo un canal de televisión convencional. Esta contradicción, continuada durante el mandato de Ortuondo llevó al partido a reabrir un debate interno acerca de ETB y del uso del euskera y el castellano en ella. El Euskadi Buru Batzar (EBB), cabeza del partido, nombró una comisión que se reunió al menos siete veces entre septiembre de 1988 y mayo de 1989. Entre sus miembros se encontraban algunas de las figuras que han aparecido en las páginas anteriores como Labayen, Aranberri y Ortuondo. La comisión nunca produjo un

³³ Entrevista N.2.

³⁴ Entrevista N.2.

³⁵ Entrevista N.2.

Entrevista N.3: “No tengo ninguna razón para creer que él tenía la idea o la instrucción de poner en marcha ETB-2 cuando tomó posesión”.

³⁶ La existencia de esa comisión no se hizo pública. Tuve acceso, sin embargo a las actas de algunas de sus reuniones y a documentos presentados en ellas explicando la postura de algunos de sus miembros.

³⁷ Con la excepción de Gorordo, puede decirse que casi todos los miembros del partido que han tenido un puesto de responsabilidad en EITB o en la Consejería de Cultura están en esa comisión (Zubiaur y Areizaga están ahora en EA). Esto da una idea del nivel de representatividad de esa comisión y de la importancia que el partido da al asunto.

informe unitario dado que las diferencias de opinión entre sus miembros persistían. La mayoría en favor del modelo original, sin embargo, era clara, pero los defensores del modelo actual se negaron a resolver la cuestión a través de una votación.³⁸

En cualquier caso, es evidente que la posición oficial del PNV sobre la ETB, favorable al concepto original, no es una mera pose. La existencia de esa comisión interna y la distribución de fuerzas dentro de ella son la mejor indicación de que no hay ninguna intención escondida de desarrollar una política diferente de la que se proclama oficialmente.

d) Pero sucedió

¿Cómo se puede explicar, entonces, que ETB-2 fuera creada y continúe su expansión hasta hoy? La respuesta está de nuevo en la lucha entre la lógica del medio y la lógica lingüística. Un canal de televisión tiende, por su naturaleza, a seguir la primera, esto es, a buscar audiencia, ingresos por publicidad y repercusión social. Sólo mientras la dirección era claramente consciente de que el canal había sido creado para ser un instrumento lingüístico, se mantuvo reprimida esa tendencia. Gorordo liberó a ETB de esa restricción y en seguida comenzó a seguir una lógica del medio, que terminó en una dinámica muy difícil de detener.

Las circunstancias del momento tienen todavía que ser analizadas para entender por qué esa liberación inicial tuvo lugar. Como se ha dicho más arriba, Gorordo fue nombrado en un momento muy difícil para ETB. Tenía que relanzar una institución que estaba en su momento más bajo de audiencia y prestigio social³⁹. No había muchos candidatos disponibles para el puesto de modo que probablemente se le dio carta blanca para hacer lo que pudiera para reducir

³⁸ Nueve de los dieciséis miembros de la comisión están en favor del modelo original y otros tres no se definen claramente. Solamente cuatro de los dieciséis están definitivamente a favor de que ETB-2 sea una televisión convencional.

³⁹ Aparentemente Gorordo se había hecho una reputación como experto en “misiones imposibles”, que empezó cuando participó en la puesta en marcha de Deia, el periódico del PNV, en solamente tres meses.

los conflictos laborales y la mala imagen pública de ETB. Si consideramos también que Gorordo tenía experiencia en los medios de comunicación, pero ninguna relación con los grupos interesados en la promoción del euskera, y una experiencia empresarial, no es difícil comprender por qué hizo de ETB-2 un canal convencional en castellano.

¿Por qué no se le impidió que lo hiciera? Como se ha visto antes, la creación de un segundo canal había sido ya propuesta en 1985 por Areizaga y Aranberri. Cuando el gobierno decidió crear ETB-2 pensaba más bien en ese modelo de televisión limitada en horarios y contenidos, aunque una vez más no se hicieron más que vagas referencias a contenidos informativos y culturales.⁴⁰ Esto sucedía a finales de mayo de 1986. Las emisiones experimentales continuaron hasta octubre, cuando comenzó la programación regular. Gorordo dejó ETB en marzo de 1987. Durante ese período ETB-2 se desvió más y más del modelo diseñado por la dirección anterior. Esto se hacía obvio según pasaba el tiempo⁴¹, pero el gobierno estaba ocupado con otra serie de dificultades, que le impedían enfrentarse a la cuestión de la televisión. Durante el verano de 1986 la crisis del PNV ocupaba toda la atención de sus miembros. En septiembre se creó EA, el Parlamento fue disuelto y las elecciones se celebraron a finales de noviembre. El nuevo gobierno no tomó posesión hasta febrero. Fue precisamente en ese período en el que ETB-2 fue tomando forma. Aunque su configuración suponía un claro rechazo de la política anterior del PNV, ni el partido ni el gobierno tenían los medios de oponerse a ella. Gorordo pudo ejecutar su propia idea de ETB porque no había nadie con el tiempo, la atención o los recursos para detenerle en aquel momento.

Además hay que tener en cuenta la inmediata reacción favorable que el cambio produjo. Para empezar, la gente que trabajaba en ETB experimentó una respuesta positiva sin precedentes. Sintieron que muchas más personas veían ETB y que la gente

⁴⁰ Los entrevistados difieren sobre si fue Gorordo o el gobierno quien tuvo la iniciativa definitiva de poner en marcha ETB-2, si bien el entrevistado más cercano a aquella decisión afirma que la iniciativa estuvo en el partido y el gobierno en “íntima conexión” (Entrevista N.8). En cualquier caso, su creación fue sin duda aprobada por el partido y el gobierno, pero lo crucial es que la ejecución quedó un tanto fuera de su control.

⁴¹ Así, en el Consejo de Administración, varios miembros nombrados por el PNV se oponían a la programación diseñada por Gorordo, si bien le apoyaban en cuanto al número de horas de emisión. Entrevista N.7.

en la calle y en los periódicos hablaba de ella⁴². Los líderes del partido y los miembros del gobierno probablemente reconocieron el potencial de audiencia del nuevo canal⁴³. Finalmente, las reacciones desde fuera eran definitivamente favorables, una vez que la tormenta inicial sobre los procedimientos había sido olvidada. Los periódicos alababan sus programas, la audiencia de ETB era mayor, y a la gente le gustaba. Incluso desde el punto de vista del nacionalismo, ETB-2 puede tener un papel que jugar en la “construcción de la nación”. Los ciudadanos castellano-parlantes, en cierto modo, se reconocían a sí mismos, y se sentían reconocidos como vascos al ver la televisión vasca emitiendo en castellano, especialmente al ver programas sobre música, historia, arte o pueblos del País Vasco⁴⁴.

Estos efectos favorables del nacimiento de ETB-2 explican también la evolución que ETB siguió bajo la dirección de Josu Ortuondo. Este es, como Gorordo, un hombre con una formación empresarial, sin relaciones con los grupos que persiguen la promoción del euskera, lengua que ni siquiera habla (Gorordo lo aprendió de adulto). Ha seguido la lógica del medio, incrementando la proporción del tiempo de emisiones y del presupuesto dedicados a ETB-2; y en el debate dentro del PNV, propone abiertamente que ETB-2 debería ser un canal convencional, con la excepción de los deportes y los programas infantiles, reservados para ETB-1. Aunque esta práctica está en directa confrontación con la política oficial del partido, ETB ya no es noticia. Aún más, cualquier intento de remodelar ETB-2 de acuerdo con las ideas originales generaría probablemente tanto conflicto y protesta como los generó su creación. Por tanto, a pesar de la mayoría contraria dentro del PNV, es probable que ETB continúe

⁴² Esto contrastaba con el efecto desmoralizante sobre los trabajadores de ETB de la falta de repercusión pública de la huelga de 1985. Entrevista N.3: “Era terrible ver que no había casi ninguna protesta, ninguna carta a los periódicos, después de tres meses de huelga.”

⁴³ Entrevista N.4: Cuando empezaron no se daban cuenta de lo que una televisión significa. Han ido descubriendo poco a poco las posibilidades de influencia del medio.

⁴⁴ Como se ha visto antes, hasta la creación de ETB-2 aquellos que no hablan euskera se podían considerar “discriminados” por ETB.

⁴⁵ “*Euskal Telebista: un modelo dinámico reflejo de la sociedad vasca.*” Documento presentado por Josu Ortuondo, actual director general de EITB, a la comisión especial sobre FTB del PNV. Refleja el modelo defendido por la actual dirección.

en su rumbo actual.

RACIONALIDAD Y ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES: EL CASO DE ETB

La historia que acaba de ser narrada en este estudio se relaciona con muchos de los problemas discutidos en la literatura sobre el procedimiento de toma de decisiones políticas y en particular con los enfoques institucionalistas de la teoría de las organizaciones. El aspecto más importante es también el más obvio: ésta es la historia de una organización gubernamental que impuso su propia lógica institucional sobre las ideas programáticas de los políticos. Es interesante, además, la falta de relevancia en el caso narrado de los caracteres que suelen aparecer en las descripciones de las organizaciones como sistemas racionales, aun en las versiones de ese enfoque que tienen más en cuenta la posibilidad de “desviaciones” de la plena racionalidad.

Así, dentro de ese enfoque racional, las obras de Simon (1947) y March y Simon (1959), con su concepto de racionalidad limitada (*bounded rationality*) presentan organizaciones siempre listas para enfrentarse a todo tipo de acontecimientos, depositarías de un juego completo de rutinas y procedimientos estandarizados de funcionamiento, que se combinan para formar complicados programas y repertorios; organizaciones altamente formalizadas de flexibilidad limitada en las cuales los cambios suceden solamente de manera incremental, y en las cuales la mejor manera de predecir lo que va a suceder en el momento t es mirar al momento $t-1$ (Allison 1971: 78-96; Scott 1981: 60-79; Perrow 1986: 119-127). Todo esto sugiere, si se piensa en organismos gubernamentales, la imagen de un departamento venerable lleno de burócratas reacios a cambiar la manera en la que han estado trabajando durante años, celosos defensores de su organización, y desdeñosos de los políticos que no son bajo su punto de vista más que inexpertos advenedizos⁴⁶.

Ninguno de estos típicos rasgos aparece en ETB. Euskal Telebista es una organización de reciente creación, muy pequeña⁴⁷, con un personal joven. Incluso hoy día sería difícil

⁴⁶ Por supuesto, he exagerado un poco la imagen, y no pretendo sugerir que estos autores solamente se refieran a ese tipo de organizaciones.

⁴⁷ Ahora emplea a unas 450 personas y en 1986 había probablemente menos de 300.

describirla como altamente burocratizada, mucho menos hace cuatro años, cuando se creó ETB-2. Definitivamente no es una organización poderosa en el sentido en el que un ministerio puede serlo. Además, el hombre que marcó el presente rumbo no fue alguien “de la casa”, sino alguien de fuera que había estado en la institución durante solamente nueve meses.

El caso de Euskal Telebista es entonces atractivo porque revela cómo algunos pocos factores favorables son suficientes para que una organización tome vida propia y supere las restricciones establecidas por los políticos en función de los objetivos para los que la organización fue creada. Obviamente un caso no es suficiente para obtener conclusiones generales. Pero en ETB podemos apreciar algunas características, señaladas anteriormente por autores de enfoque institucional o natural que pueden aparecer razonablemente en otros casos y que podrían explicar por qué las organizaciones siguen una cierta lógica institucional.

Primero, el caso ilustra vivamente las dificultades que se interponen en los intentos de conseguir la coherencia entre diferentes objetivos que es normalmente perseguida según el modelo de actor racional (Allison 1971: 29-30). Precisamente, el establecimiento de la televisión vasca perseguía un propósito bien definido: la normalización del euskera. Sin embargo, en el proceso de su creación ETB “adquirió” nuevos objetivos, algunos deliberados, como convertirse en instrumento para la información y la participación política, y otros sólo descubiertos cuando eran satisfechos en la práctica, como facilitar la integración de los castellano-parlantes en la comunidad.

Por supuesto, una institución con un solo objetivo no puede existir. Toda institución tiene siempre varios otros objetivos que deben ser añadidos al primero. Uno de ellos es la supervivencia de la propia institución (Scott 1981:81; Selznick 1984: 10, 249-251), lo que significa, según la célebre frase de Michels que la organización deja de ser un medio para convertirse en un fin en sí mismo (1968: 338). En el caso de Euskal Telebista la lucha por la supervivencia significaba la obtención de una audiencia mayor. Otro objetivo es no convertirse en una fuente de problemas, no ser un desastre⁴⁸. Este último fue esencial en el caso de ETB, y

⁴⁸ Allison (1971,82) argumenta que de hecho la capacidad de los políticos para controlar las organizaciones es tan pequeña que todos los objetivos se transforman en el simple objetivo de evitar el desastre completo.

la necesidad que los políticos experimentaban de evitar las constantes malas noticias sobre la organización fue un factor poderoso para reconciliarlos con sus transformados objetivos. Así, incluso en un sistema político como el del País Vasco, que estaba fuertemente controlado por un solo partido y en el que no era necesaria ninguna negociación entre partidos políticos, objetivos distintos de los del partido gobernante se “adhirieron” a la institución.

Segundo, la aparición de objetivos múltiples y enfrentados tiene poderosas consecuencias para el principio de racionalidad en una organización (Allison 1971:71-72; Lindblom 1980-a: 149-152). Al final, medios y fines son seleccionados al mismo tiempo y después transformados de nuevo en el proceso de ejecución (Lindblom 1980-b: 64-70). El proceso de toma de decisiones no se guía por la búsqueda de la mejor política posible, sino de una que sea meramente satisfactoria (March-Simon 1959 140-141; Lindblom 1980-a: 151). La expresión más extrema de esta idea está en la teoría del cubo de basura (*garbage can theory*) de March y Olsen (1987: 24-37), según la cual los problemas y las soluciones se generan por caminos distintos y con ocasión de las tomas de decisiones, soluciones y problemas se van asociando de manera más o menos accidental. La idea de crear un segundo canal podría interpretarse, en este sentido, como una solución en busca de un problema. Sin llegar tan lejos, la creación de ETB-2 era en cualquier caso una decisión “satisfactoria”, en el sentido de que tenía varias consecuencias “positivas”, pero no era la decisión óptima tomada tras una clasificación jerárquica de objetivos y una elección entre diferentes alternativas.

Pero, finalmente, ¿satisfactoria para quien? La enorme carga de trabajo que muchos burócratas padecen les impide estar realmente al tanto de lo que sucede en sus departamentos (Allison 1971: 145). Los políticos y los altos cargos sufren el mismo problema y tienden a actuar como “bomberos”. Esto puede suponer todo o la mayor parte de su tiempo y permite a algunas organizaciones, como las agencias gubernamentales, actuar bastante libremente, siempre, y cuando no se conviertan en “fuegos”. Si su actuación es “suficientemente buena” en algunos aspectos, no serán molestadas, aún cuando el curso de acción que tomen no sea el que los altos cargos y miembros del gobierno hubieran tomado.

La frecuente multiplicidad de objetivos, un sistema de selección de políticas “satisfactorias”, y autoridades últimas que pueden ser poco más que “bomberos” son tres

condiciones esenciales que pueden explicar cómo las organizaciones pueden obtener gran autonomía e imponer su propia “lógica” sobre los dirigentes “nominales”. Estas tres condiciones estaban presentes en el caso de ETB en un grado extraordinario. Ahora bien, el uso como ilustración de un caso extremo no quiere decir que las ideas aquí desarrolladas sólo expliquen la “patología” de las organizaciones, como sugiere Scott (1981: 94). Aunque en menor grado, las tres condiciones antedichas aparecerán con probabilidad en otras organizaciones, y en particular en agencias gubernamentales y en instituciones jóvenes. En la medida en que lo hagan, muchas otras organizaciones terminarán adquiriendo gran autonomía, reproduciéndose fenómenos como los estudiados en el caso de Euskal Telebista.

REFERENCIAS

Entrevistas

- N.1. Un miembro del PNV que tenía responsabilidades en el gobierno vasco en el momento de la creación de ETB.
- N.2. Un antiguo miembro de la dirección de ETB y uno de sus creadores.
- N.3. Un miembro de la actual dirección de ETB.
- N.4. Un trabajador de ETB.
- N.5. Un miembro del personal de nivel intermedio de ETB.
- N.6. Un miembro del personal de nivel intermedio de ETB.
- N.7. Un miembro del PNV que formó parte del Consejo de Administración y de la comisión interna del partido sobre Euskal Telebista.
- N.8. Un miembro del PNV que tenía responsabilidades en el Gobierno Vasco en el momento de la creación de ETB-2.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, G.T. 1971. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Aranberri, L.A. Sin fecha. *Situación actual del euskara y posibilidades sociopolíticas a medio plazo*. Diputación Provincial de Valencia. Servicio de Estudios y Planificación Social.
- Cepeda, Josu Sergio. 1987. "ETB y la normalización lingüística (apuntes para una reflexión)." *Cuadernos de Alzate*, N. 5, (Ene-Mar), 5-23.
- Euskaltzaindia. 1978a. *Bases para un futuro plan de actuación en favor de la normalización del uso del Euskara*. Bilbao: Euskaltzaindia.
- 1978b. *Estudio socio-lingüístico del Euskara*. Bilbao: Euskaltzaindia.
1979. *Conflicto lingüístico en Euskadi*. Bilbao: Ediciones Vascas.
- Lindblom, C.E. 1980-a. "The Science of Muddling Through," en *Readings in Managerial Psychology*, ed. by Leavitt H.J. et al. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- 1980-b. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1987. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. y Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley.
- Michels, Robert. 1968 [1915]. *Political Parties*. New York: The Free Press.
- Núñez, L.C. 1977. *Opresión y defensa del euskera*. San Sebastián: Txertoa.
- Perrow, Charles. 1986. *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3rd edition. New York: Random House.
- Scott, W. Richard. 1981. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Selznick, Phillip. 1984 [1949]. *TVA and the Grassroots*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior*. New York: MacMillan.
- Torrealdai, Joan Mari. 1986. "Telebisla eta euskararen normaltzea", en *Hizkuntza minorizatuen soziologia/ Sociología de lenguas minorizadas*, ed. por José Ignacio Olabuénaga y J. Agustín Ozámiz. San Sebastián: Txertalo.
- Varios. 1978. *El libro blanco del Euskara / Euskararen liburu zuña*. Bilbao: Euskaltzaindia.