

Diversidad programática, «banalidad» y pluralismo en la TV chilena

Sergio Godoy E.

Periodista, licenciado en Estética y profesor de Medios audiovisuales en la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica. Magister y candidato a doctor en Comunicaciones por la Universidad de Westminster, Inglaterra; MBA por la Universidad de Exeter, Inglaterra. [sgodoye@puc.cl]

En un contexto confuso a raíz de acelerados cambios y de crecientes demandas y expectativas sociales ante la TV, se estima que la *finalidad* del sistema chileno no es clara: el escenario competitivo y desregulado es menos eficiente para generar ciertos parámetros de calidad, diversidad y pluralismo que otros *mejor* regulados. Debe debatirse un macroenfoque normativo-estratégico que sitúe al destinatario-persona-ciudadano como principal beneficiario del sistema por encima del azar, del Estado, del comercio y de la tecnología.

En la efímera y con frecuencia superficial agenda pública chilena, en los últimos dos años han ocurrido ciertos sucesos en el ámbito de la TV abierta para luego desaparecer sin pena ni gloria. En 1997, Megavisión asumió el gran riesgo de producir sus propias telenovelas (hasta ahora un duopolio de TV-UC y TVN, los dos canales más grandes¹); el Gobierno y los canales 13 y 9 se enfrentaron a raíz de una campaña contra el sida; TVN publicó sus «orientaciones programáticas»; y el CNTV sancionó a un programa humorístico en el canal juvenil Rock & Pop. En TV cable, el debate giró en torno a las fusiones corporativas y a la reventa de los derechos de transmisión del fútbol de una firma de cable a otra. En 1996, un año

DIVERSIDAD, CALIDAD Y PLURALISMO

El punto de partida es el examen de tres factores esenciales: *diversidad*, *calidad* y *pluralismo* en la programación del sistema televisivo chileno. El objetivo es abrir una discusión que permita buscar soluciones a los problemas existentes y, a la vez, reforzar los múltiples aspectos positivos de nuestro sistema de televisión abierta³.

Desde mucho antes de que el sociólogo Pablo Hunneus hablara de la «cultura huachaca» en su obra homónima sobre la TV en los años 70, la calidad y diversidad de la programación de la TV abierta y su eventual influencia en la sociedad (positiva o negativa) es tema recurrente⁴. El problema dista de simplificarse en un contexto multimedial y la convergencia de tecnologías debida a la digitalización⁵. En medio de los vertiginosos cambios que está sufriendo toda la industria de medios, ahora cada vez más vinculada a la informática y la telefonía por razones tecnológicas y regulatorias, casi nadie se pregunta: ¿Y para qué todo esto? ¿De qué nos sirve? ¿Es bueno? Si lo es, ¿es bueno para quién? ¿Es perfectible? ¿Qué riesgos hay?

Pese al peligro de caer en lo conocido, primero reflexionaremos en torno a cómo se organiza la industria televisiva chilena. Ella está determinada por la legislación vigente⁶, la cual asume que la competencia en el mercado maximiza el bienestar social mediante la lucha por la sintonía entre canales de naturaleza privada, estatal y universitaria. Esta lógica es concordante con una noción del sistema de comunicaciones que podríamos llamar liberal, cuyo máximo exponente se encuentra en los EE.UU. y difiere del llamado modelo europeo de servicio público (en crisis, pero no desaparecido y en proceso de adaptación a las condiciones actuales), consistente en mercados televisivos relativamente regulados y con fuerte participación de corporaciones públicas de radiotelevisión⁷.

Una serie de razones explica la relativa preponderancia del primer esquema por sobre el segundo⁸. En tecnología, las «nuevas» modalidades de transmisión (cable, satélite, VCRs, telefonía) y la digitalización de la señal televisiva han socavado el principio de escasez de espectro electromagnético sobre el cual se

de dificultades financieras para los canales, el Senado criticó la supuesta banalidad de la oferta programática televisiva (si bien un diario detectó bastante ignorancia sobre la programación de los canales entre los parlamentarios), pero no pudo llegarse a conclusiones decisivas en diversos foros realizados a propósito.

Este artículo supone que hace falta un examen a fondo de la utilidad social del actual ordenamiento del sistema televisivo chileno a la luz de la confusión derivada de los acelerados cambios tecnológicos, económicos y políticos, mientras que las demandas y expectativas sociales ante la TV se mantienen o incluso aumentan. Los hechos reseñados arriba son síntoma de ello. Se plantea reenfocar el fenómeno desde una perspectiva que privilegie al supuesto beneficiario de todos estos cambios, el destinatario-ciudadano, por encima de las consideraciones tecnológicas, económicas, corporativas y políticas. Este destinatario es entendido como *persona humana integral*, miembro activo de una sociedad, con intereses que exceden el interés individual y que aspira a una mejor *calidad* de vida para sí y sus semejantes, una vez satisfechas las necesidades materiales más básicas. Se excluye así una visión de los destinatarios como simples receptores pasivos de mensajes de salvación ideológica, así como aquella *thatcheriana* de un agregado de consumidores en busca individual de su propio bienestar inmediato².

En una primera parte de este ensayo se abordan la diversidad, la calidad y el pluralismo en la programación del sistema televisivo, temas cruciales para comprender el objetivo último que debiera tener la industria. En seguida, a la luz de estudios recientes se comparan los modelos de *broadcasting* comercial-competitivo en sus dos versiones multimediales, oligopólica y no oligopólica, y, además, con el de servicio público-complementario. A lo largo del texto se enumera una serie de ventajas, problemas y desafíos que enfrenta el medio en nuestro país. Se concluye que los canales actuales hacen lo que el marco les permite, y que, si la ciudadanía lo considera necesario, su accionar puede enriquecerse mediante un macroenfoque normativo estratégico que resitúe al destinatario-ciudadano como principal beneficiario del sistema por encima del Estado, la política, el comercio o la tecnología.

1. Sin embargo, la segunda teleserie de Megavisión fue descontinuada, en el segundo semestre del año, a pocas semanas de ser lanzada debido a la su escasa sintonía. El futuro de la nueva área dramática de esta red parece precario.

2. De acuerdo con la versión de Margaret Thatcher, quien señalara en 1987 que «no existe eso que llaman sociedad.

Lo que sí hay son hombres y mujeres individuales, y hay familias». (en *Women's Own*, 31/10/1987).

3. Seguiremos considerando a la TV abierta como un corpus distinguible de los demás medios, pese a que aludiremos a los cambios generados por la convergencia digital entre TV, telefonía e informática.

4. Ver ISHIKAWA, SAKAE (ED.): *Quality Assessment of Television*, John Libbey/University of Luton Press, Luton, Bedfordshire, 1996.

5. La digitalización implica convertir todas las señales de imagen, sonido y texto en el código binario digital que usa la informática.

Computadores, impresos y emisoras de radio y de TV pueden compartir estas señales digitales sin estar separados (convergencia).

Las señales digitales pueden manipularse a través de redes informáticas y distribuirse a los usuarios mediante redes telefónicas u otras vías, tales como cables coaxiales y de fibra óptica, o bien a través del aire, vía VHF y UHF (TV abierta), Ku y C (satélite);

AM, FM y SW (radio) y microondas (telefonía, datos y señales de TV).

basaban muchas de las tradicionales restricciones a las fuerzas del mercado en la TV (aunque en la práctica aún no lo han eliminado). La gran industria electrónica y de entretenimiento ha presionado por desregular los protegidos mercados televisivos en Europa y otras regiones con el doble fin de (a) repartir en nuevos mercados los costos crecientes de producción y (b) poder rellenar con nuevos programas los nuevos medios de distribución audiovisual electrónica. Estos grandes intereses industriales han coincidido con y respaldado al auge del pensamiento neoliberal desde fines de los años 70. Por último, ha habido cambios en el público: como consecuencia del alto nivel de desarrollo y sofisticación alcanzado en los países del llamado «Primer Mundo», hay una tendencia hacia la fragmentación de la demanda y por programas para audiencias cada vez más exigentes y especializadas⁹.

Con ciertas variaciones locales, este proceso se ha repetido en la periferia mundial. La TV chilena, que nació bajo el ideal europeo de servicio público sin participación del sector privado, se mantuvo hasta 1990 infranqueablemente duopolizada por el Estado y por un puñado de universidades. Sin embargo, debido a la influencia del modelo competitivo-comer-

cial norteamericano¹⁰ y, además, por problemas a nivel de desarrollo social-institucional¹¹, la TV chilena fue incapaz de sustraerse a dos elementos considerados incompatibles con el paradigma que le dio origen: las manipulaciones gubernamentales y la publicidad¹². Así, evolucionó un sistema híbrido: comercializado pero con reminiscencias y culpas por un *servicio público* mal cumplido o cumplido a medias, «injerto de trucha y loro», como decía el recordado académico Hugo Miller.

Antes de seguir adelante, cabe señalar una obviedad: a diferencia de la prensa escrita, los mercados televisivos y de telecomunicaciones están regulados por el Estado en todo el mundo. Pese a que el andamiaje regulatorio ha disminuido y a que varios de sus fundamentos se han debilitado, la necesidad de un regulador se mantiene¹³. La primera razón, cada vez menos válida, es tecnológica: la *escasez de espectro electromagnético*, léase la escasez de canales disponibles. El Estado debiera asignar este recurso escaso según criterios de bien común; sin ir más lejos, para evitar las irritantes interferencias que incluso hoy aproblemaban a la radiofonía nacional (y que pueden verse exacerbadas ante la inminente multiplicación de canales).

6. Leyes N° 19.132, de Televisión Nacional de Chile, y N° 18.838 del Consejo Nacional de Televisión, reformada por la ley N° 19.131 de 1992.

7. Ver MCQUAIL, DENNIS: *Media Performance. Mass Communication and the Public Interest*, Sage Publications, London, 1992.

8. Ver GARNHAM, NICHOLAS: «Editorial», *Media Culture and Society*, 16(1), pp. 5-8; COSTA, PERE-ORIOU: *La Crisis de la Televisión Pública*, Paidós Comunicación, Barcelona 1986; RICCHIERI, GIUSEPPE: *La identidad de la televisión pública. Crisis y Perspectivas en Europa*, Documentos N° 435, Centro de Documentación RTVE, Madrid 1993.

9. GARNHAM, NICHOLAS: *Capitalism and Communication. Global Structure and the Economics of Information*, Sage, London, 1989.

10. Ver FOX, ELIZABETH: *Latin American Broadcasting, from Tango to Telenovela*, John Libbey, Luton, Bedfordshire, 1997.

11. Ver REEVES, GEOFFREY: *Communications and the 'Third World'*, Routledge, London, 1993; TODARO, MICHAEL: *Economic Development*, 4ª Ed., Longman, NY & London, 1994.

12. Por ejemplo, FOX, *Ibid.*

13. Ver AMUNÁTEGUI, MIGUEL LUIS: «¿Debe Regularse la Televisión?: Sí» (*El Mercurio*, 31/8/97, pp. E6-E7). Desde una perspectiva liberal, este miembro del CNTV, asegura que el Estado tiene el deber de preservar el bien común y que no puede ser neutral en cuanto

a ética. Pero la intervención estatal es también invocada en circunstancias más mundanas: BSKyB (del magnate Rupert Murdoch) recién pidió al gobierno británico impedir que la BBC emita un servicio digitalizado de noticias por cable por supuesta competencia desleal contra su canal de cable *Sky News* (*The Economist*, 4/19/97, pp. 63; 67-70).

14. Así como el «estatismo ingenuo» ha quedado superado por los acelerados cambios reseñados (ver el comentario de Cristián Zegers a la entrevista a Giuseppe Ricchieri en *El Mercurio*, 5/10/97, p. E17), tampoco conviene caer en un «mercadismo ingenuo» que supone que el escenario multimedial del futuro será forjado por actores que operan en igualdad de condiciones, con similares barreras de entrada y capacidad de acceso y procesamiento de la información relevante.

15. CATALÁN, CARLOS: «Regulación y Autorregulación Televisiva», *El Mercurio*, 16/6/97, p. E6.

16. Sus consejeros son nombrados por el Presidente de la República en acuerdo con el Senado (varios de cuyos miembros no son elegidos por la ciudadanía). La ley

Sin embargo, se invocan otras razones para regular. A diferencia de la anterior, éstas no parecen tan fáciles de descartar. Desde un punto de vista económico, hay demasiadas barreras de entrada al negocio de la TV (que se explicarán más adelante) como para que se pueda alcanzar el escenario perfecto de una vasta y plural gama de canales disponibles para todos, el ideal de la prensa escrita que ni siquiera ha podido alcanzarse allí. Quizás esto no sería mayor problema si la TV no fuera el medio más consumido y, por ende, con las mayores potencialidades de influir en la población: la vasta mayoría de la humanidad se *informa* para tomar sus decisiones a través de la TV, y los niños –segmento especialmente vulnerable– pasan más horas frente al televisor que dentro de una sala de clases. Por mucho que se pueda objetar la conveniencia (y plausibilidad) de la supervisión estatal en este mercado, lo concreto es que en todos los países hay acuerdo en mantener un ente regulador activo¹⁴. Sin ir más lejos, un estudio del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) reveló que un 84,1% de los chilenos está de acuerdo con que la TV abierta sea regulada de alguna forma u otra¹⁵.

En la actualidad, existe en Chile un sistema mixto (gracias al advenimiento de la TV privada a inicios de la década) supervisado por un ente regulador relativamente representativo¹⁶ y autónomo, el CNTV, quien vela por que los concesionarios de servicios de TV emitan contenidos consistentes con el «correcto funcionamiento» del sistema. El CNTV posee una batería de sanciones (amonestación, multa, suspensión temporal de la concesión o cierre definitivo) para velar por que este principio se cumpla. En contraste con legislaciones similares en el resto del mundo, el «correcto funcionamiento» se circunscribe a aspectos

de contenido de las transmisiones con un fuerte énfasis en lo moral¹⁷. Las restricciones a eventuales monopolios informativos son reducidas, sólo se contempla que un mismo concesionario no opere más de un canal VHF de libre recepción en una misma área de servicio¹⁸; no se recompensa la calidad de la programación y las concesiones se otorgan por criterios estrictamente técnicos. Capitales y programas extranjeros tienen pocas restricciones, y no se exige reciprocidad especial a los países de donde provienen inversionistas foráneos¹⁹.

La intervención estatal en el sistema chileno no se limita al CNTV: incluye además a Televisión Nacional (TVN), ente autónomo del gobierno y el segundo más importante del mercado. Como les consta a los demás canales, la influencia de TVN se siente con fuerza. Considerando que a TVN le está prohibido recibir subsidios y que debe autofinanciarse por completo en el mercado (rasgo inédito para un canal público), y siempre en términos comparativos con otros marcos jurídicos, el chileno podría calificarse entonces de liberal o «relajado».

Así, la estructura industrial, los niveles de competencia y los incentivos del sistema asumen implícitamente que el máximo bienestar social se deriva de la competencia entre oferentes de diversa naturaleza, con ciertas restricciones de índole moral a los contenidos. Si obviamos este último punto, la verdad es que la programación de la TV chilena parece muy consistente con estas particularidades estructurales y económicas de la industria. Desde ese punto de vista, y al contrario de lo que los parlamentarios señalaban en 1996, la TV chilena no sería «mala» ni «banal». En otras palabras, la estructura industrial televisiva vigente da los frutos que tiene que dar, y no otros. Y así como



Las ventajas del diario se potencian a los ojos de un habitante que necesita información mediada desde un punto de vista que le es familiar: el de su ciudad. La prensa debe permitir que el ciudadano pueda habitar, trabajar, circular y recrearse.

nadie pide a los supermercados y *malls* que eleven el nivel educacional o moral de los chilenos, tampoco debiera esperarse que lo haga una actividad estructural primordialmente para la explotación comercial del medio (lo que, paradójicamente, no equivale a generación de utilidades, como les consta a varios canales).

Sin embargo, hay varias virtudes en el sistema actual de TV privada, estatal y universitaria chilena. Por lo demás, viejos temores han sido desmentidos. Por ejemplo, en los años 60 y 70 había miedo a desregular el sistema televisivo a niveles incluso inferiores a los actuales pues se temía que el porcentaje de programas chilenos disminuyera demasiado y fueran reemplazados por otros extranjeros de dudosa calidad. Pese a que hay escasez de datos sistemáticos previos a la década de los 80, la evidencia disponible sugiere que la proporción de programas chilenos está a los mismos niveles de 1972 (poco más del 50%). Si bien este porcentaje bajó a un mínimo de 18% cuando el régimen militar decidió eliminar los fondos estatales para la TV en 1975, la cantidad de programas *made in Chile* pudo recuperarse pese a la liberalización del marco regulatorio²⁰.

También se suponía que desregular iba a implicar un aumento desmedido de los programas de «entretención» en desmedro de aquellos tipificados como «informativos» y «educativos» en el sistema. En términos generales, sólo los «educativos» han disminuido entre 1972 y 1994, a costa de un incremento equivalente en la categoría «entretención»²¹. Es posible que la causa sea el corte de financiamiento público a la TV a partir de 1975 y la desregulación del mercado televisivo combinados. En todo caso, estos términos van entre comillas porque es cuestionable separar los programas en esas tres categorías excluyentes: un mismo programa, de hecho, las combina todas. Esto se profundizará más adelante.

En resumen, y al menos en términos cuantitativos, la programación del sistema actual de TV abierta chileno no parece estar en una situación especialmente desmedrada en cuanto a la proporción de programas nacionales o de un mayor predominio del género «entretención» con respecto a inicios de los años 70.

CALIDAD Y DIVERSIDAD DE LA PROGRAMACIÓN

Sin embargo, la afirmación anterior no significa

que la oferta programática actual sea *ideal*, sino sólo que no es muy distinta (en cuanto a géneros de programas) al escenario de mayor regulación y controles gubernamentales de hace 25 años. En otras palabras, si hoy existen problemas de diversidad y calidad programática, éstos llevan medio siglo sin estar bien resueltos. A diferencia de lo que afirman los más optimistas creyentes en el progreso tecnológico ilimitado o en la desregulación absoluta, ni la tecnología ni la desregulación –al menos de la manera en que se han manifestado hasta ahora– han solucionado de manera satisfactoria la calidad, diversidad o banalidad de los programas en un sistema de TV.

En un ambicioso proyecto encabezado desde 1990 por la NHK (la corporación pública japonesa de TV), se ha investigado por primera vez la *calidad* de la oferta televisiva de manera comparada: el estudio contrasta la dieta televisiva de EE.UU., Canadá, Japón, Suecia y Gran Bretaña. Pese a lo recurrido del concepto, la NHK constata que «en ninguna parte ha existido método alguno diseñado para evaluar la calidad del *broadcasting* ni en teoría ni en práctica... sólo el recuento de espectadores por programa²²».

Tras considerar las dificultades metodológicas de desarrollar un parámetro aplicable a cualquier lugar –los sistemas de TV varían enormemente–, el equipo internacional de investigadores convocados por la NHK acordó que la *diversidad programática* era el principal criterio para evaluar la calidad del sistema televisivo. Esto se refiere a la variedad de la oferta de programas en un sistema dado, un viejo ideal sustentado por la radiotelevisión de servicio público desde hace muchas décadas²³, algo que examinaremos un poco más adelante.

Así, un *mejor* sistema de TV brindaría mayor *diversidad* de tipos de programas. Aunque el proyecto de la NHK no abarca dimensiones político-ideológicas, es evidente que el concepto de diversidad se relaciona al de *pluralismo ideológico*: a mayor diversidad de tipos de programas no sólo se alcanza mayor calidad, sino que se asegura uno de los requisitos básicos de una democracia: la pluralidad de puntos de vista.

Hasta este momento, y por problemas metodológicos y de orden práctico, la comparación entre sistemas de TV ha debido limitarse a la proporción de

Nº 17.377 de 1970 incorporaba a otros estamentos sociales como la Cámara de Diputados y las universidades.

17. El inciso tercero el artículo 1 de la ley Nº 18.383 define al «correcto funcionamiento» de los servicios de TV como «el permanente respeto...a los valores morales y culturales propios de la nación, a la dignidad de las personas, a la protección de la familia; al pluralismo; a la democracia; a la paz; a la protección del medio ambiente; y a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud dentro de dicho marco valórico».

18. Art. 15, Ley Nº 18.383.

19. Con respecto a operadores extranjeros, el caso de Chilevisión es bastante claro: capital de cualquier país puede ser dueño de un canal de TV cumplido el requisito de domicilio en Chile del concesionario y de su plana ejecutiva formada por chilenos. Respecto a los programas, el CNTV tiene la facultad *discrecional* de asegurar que al menos el 40% de los programas emitidos por un canal sean chilenos (art. 13).

20. GODOY, SERGIO: *Public Service Broadcastig in a Developing Country: The Case of Televisión Nacional de Chile*, Thesis submitted for the degree of Master of Philosophy in Communications, Doctoral Programme in Communications, University of Westminster, London, 1996.

21. Compárese la proporción de programas usualmente considerados de «entretención» (deporte, ficción, *shows*) con los

«informativos» y «educativos». El uso de comillas se debe a lo discutible de la clasificación de los programas. Las cifras son tentativas y provienen de metodologías distintas: las de 1994 se basan en datos del Informe Estadístico Marzo-Mayo 1994 (CNTV, Santiago, 1994). Las de 1972 provienen de muestras semanales citadas por Valerio Fuenzalida en Estudios sobre la Televisión Chilena, 2ª edición, CPU, Santiago, 1984). En 1972, los programas de «entretenimiento», «información», y «cultura-educación» tenían una proporción de 71,6%, 16,9% y 11,9%, respectivamente. En 1994, de 78,1%, 16,5% y 4,7%.

22. ISHIKAWA, SAKAE: «Preface»; en ISHIKAWA, *op. cit.* pp. vii-ix. (Ver también ISHIKAWA, SAKAE *et al.*: «Diversity in Television Programming. Comparative analysis of Five Countries», *Studies of Broadcasting N°30*, Culture Research Institute, Nippon Hoso Kyokai, Tokyo, 1994).

23. ISHIKAWA, *ibid.*

24. El proyecto no agrupa los programas bajo el encabezado clásico de «entretenimiento-información-educación» debido a lo subjetivo y poco operacional de esta definición.

25. ISHIKAWA, *op. cit.*

26. La diversidad programática fue medida mediante el índice de entropía relativa entre los canales del sistema. Éste indica la diversidad de géneros de programas según una escala logarítmica de 0 a 1, en que el 1 representa el máximo de entropía o diversidad y el 0, lo inverso (otro

géneros de programas presentes en cada uno de los países investigados²⁴. A nivel de *programas individuales*, se concluyó que los criterios de calidad técnica usados por los profesionales del medio eran el parámetro más válido, aunque su análisis comparado se ejecutará en una fase futura del proyecto²⁵.

La evidencia recopilada por la NHK revive el viejo adagio de que los sistemas televisivos financiados íntegramente por publicidad tienden a la homogeneidad programática debido a la necesidad de conseguir la mayor audiencia posible, una antigua crítica formulada a los sistemas comercializados-competitivos. El estudio reveló que justamente la industria televisiva de los EE.UU., el paradigma de aquel modelo, era la que ofrecía la menor diversidad programática de la muestra. En contraste, el sistema con la mayor diversidad era el comparativamente rígido y regulado del Reino Unido²⁶.

Si bien es cierto que la diversidad programática del sistema norteamericano aumentaba notablemente al considerar también a los múltiples canales de TV cable disponibles, los investigadores también hallaron altos niveles de duplicación de programas en la oferta de los servicios de cable (sobre todo los «básicos» y «dirigidos», en contraste a los *premium pay*, más exclusivos), debido a que incluían gran número de repeticiones y de producciones de las cadenas de TV abierta tradicionales²⁷. Es decir, se trata de una diversidad alcanzada a un alto costo, tanto desde el punto de vista del productor como del destinatario: EE.UU. alcanzaba un índice levemente inferior al británico de apenas cuatro canales de TV abierta (0,70 contra 0,71, respectivamente) con las cinco cadenas de TV abierta *más* siete señales adicionales por cable y satélite. Para superar la cota del 0,71 del sistema inglés, hubo que considerar otros *seis* canales adicionales (dieciocho en total, *cuatro veces y media* la cantidad de canales de Inglaterra).

Ésta no parece una manera eficiente de ofrecer calidad al público; y surgen importantes dudas sobre la capacidad de países menos poderosos que los EE.UU. (todo el resto del planeta, ni más ni menos) de alcanzar índices similares *por sí mismos*.

Es posible que nuestro país alcance índices razonables de diversidad programática al combinar la TV

abierta con la TV cable (o con su sustituto reciente, la TV satelital). Sin embargo, no sólo la competencia exacerbada entre oferentes deteriora la calidad-diversidad de la oferta programática (como veremos en la sección siguiente), sino que hay importantes diferencias con respecto al caso estadounidense. En primer lugar, el mercado es muy pequeño como para asegurar una gama plural de opciones viables. Además el acceso a las tecnologías de TV pagada por cable o satélite no es universal: la pobreza aún alcanza a casi un tercio de la población. Finalmente, la mayoría de los programas de la TV pagada vienen envasados del exterior, con las consiguientes interrogantes sobre la identidad y cultura nacionales.

HOMOGENEIDAD PROGRAMÁTICA Y PUBLICIDAD

La crítica clásica a los sistemas de TV desregulados y financiados por publicidad dice que éstos tienden a la homogeneidad programática con énfasis en aquellos programas que implican un mínimo esfuerzo de comprensión por parte del telespectador. Es difícil revertir esta tendencia –sigue el argumento– debido a la imposibilidad de cobrar directamente al telespectador por el servicio: los canales «venden» audiencias a los avisadores, quienes pagan por persona contactada (*costo por contacto*). Lo razonable es, entonces, definir un «mínimo común denominador» que, si bien satisfará a medias a gran parte del público, permitirá el máximo alcance posible para el mensaje publicitario. Luego, la tendencia del sistema es a transmitir programas de masividad fácil: lo que Raymond Williams llamó programas «Tipo B» (programas de ficción y de entretenimiento). En cambio, los demás programas («Tipo A», lo cual revela las preferencias del autor: «informativos», «educativos», «culturales») ocuparán un lugar secundario en las mallas programáticas. La naturaleza intrínsecamente monopólica del mercado televisivo impide que haya más alternativas.

La tipología de Williams concibe «calidad» tanto en términos de diversidad programática del sistema de TV como en términos de la *complejidad intelectual de los programas*. Hughes & Vines y Noam lo muestran en el GRÁFICO N°1.²⁸

Poco más del 50% de los ingresos publicitarios de

la TV abierta chilena se genera en el horario estelar, también llamado *prime time*, y que abarca desde las 19:00 a las 23:00 horas. Durante esas cuatro horas, la mayoría de los chilenos se encuentra en casa y enciende el televisor. Es la oportunidad más codiciada por los avisadores, ya que permite acceder a enormes cantidades de público.

Los tres principales canales –que acaparan el 85% de los ingresos publicitarios del mercado– han confluído a un esquema programático tripartito muy similar en el horario estelar: telenovela - noticiero - programa o serie estelar. Es posible discrepar de la noción academicista de «calidad» de Raymond Williams (en tanto complejidad intelectual de los mensajes), pero la verdad es que pese a los matices editoriales, lo usual es que sea difícil notar diferencias significativas entre los canales.

En suma, la vieja crítica sigue vigente. De los canales más pequeños, Rock & Pop es el único que se define como alternativo dada su orientación juvenil desenfadada, pero habrá que ver si el mercado será capaz de sustentarlo. La necesidad de financiarse mediante el acceso a una enorme masa de personas (el 95% de los hogares chilenos cuenta con receptor de TV abierta) impone a los canales la necesidad de atraer la mayor cantidad de público posible. Y, a diferencia de otros medios más fragmentados (como la prensa escrita, la radio o la TV pagada), para los avisadores de productos de consumo masivo aún es prioritario pagar publicidad en medios de llegada lo más amplia posible. De allí que con este sistema de financiamiento sea difícil enriquecer la diversidad programática en la TV abierta, sobre todo si la competencia entre oferentes carcome las posibles ganancias necesarias para reinvertirlas en producción.

Sin embargo, es interesante notar que hay una tendencia progresiva a que las producciones de horario estelar (teleserie, noticiero y programa nocturno) sean elaboradas localmente en Chile con una creciente calidad

técnico-profesional (el segundo criterio de calidad enunciado por la NHK). Ése es un importante rasgo positivo del sistema actual, pues genera oportunidades de trabajo para los talentos nacionales, experiencia industrial e incluso oportunidades para exportar estos y otros programas²⁹. Así, la competencia entre oferentes resulta saludable, aunque al traspie sufrido por *Santiago City* de Megavisión en el segundo semestre de 1997 hace temer por el futuro del área dramática de esa red privada.

«PLURALISMO COMPETITIVO» Y DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Los más optimistas señalan que lo anterior no debiera preocuparnos: los cambios tecnológicos parecen llevarnos a un sistema infinitamente pluralista en la TV basado en la competencia de una vasta cantidad de oferentes, tal como ocurre en teoría con la radio hoy. En un futuro cercano, el usuario tendría acceso a una infinidad de señales capaces de satisfacer los gustos más especializados. En el GRÁFICO N°2, se aprecia cómo podría ser el panorama.

En cierta forma, este diagnóstico parece corroborado por los hallazgos de la NHK sobre el sistema televisivo estadounidense. Sin embargo, la otra cara de las innovaciones tecnológicas es que ellas han

indicador, el de Herfindahl-Hirschman, mide lo mismo con una escala opuesta: el cero representa máxima diversidad). De los países analizados, el sistema británico de cuatro canales promedió 0,72 (ISHIKAWA, *ibid.*, p. 261), mientras que el promedio de las cinco cadenas norteamericanas de TV abierta alcanzó 0,61 (LITMAN & HASEGAWA: «Measuring Diversity in US Programming: New Evidence», en ISHIKAWA, *op. cit.*, pp.203-230).

27. Al incluir *diecisiete* canales de cable *adicionales* a las cinco cadenas de TV abierta, el índice de entropía del sistema norteamericano subía a 0,81. (LITMAN & HASEGAWA, *ibid.*, p. 221).

28. HUGHES, GORDON & VINES, DAVID: *Deregulation and the Future of Commercial Television*, Aberdeen University Press, Aberdeen, 1989. NOAM, ELI: «Television in Europe», *Oxford University Press*, Oxford, 1991. Son Hughes & Vines

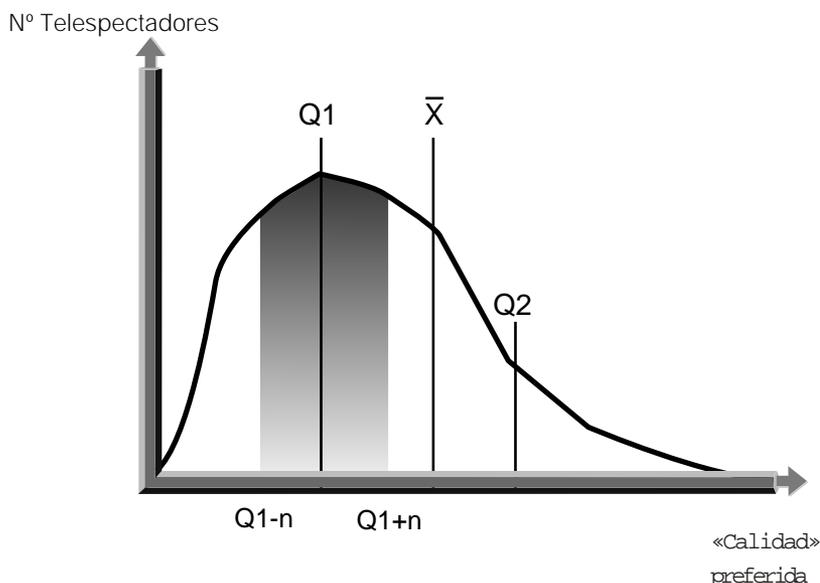
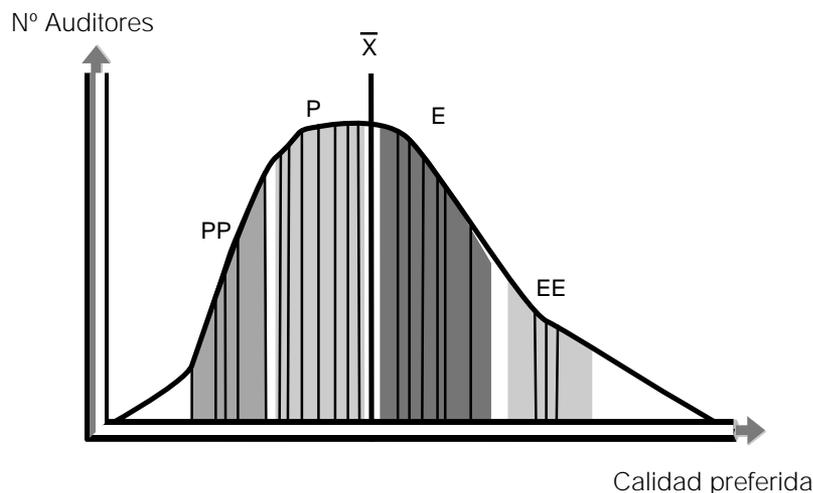


GRÁFICO N°1
Si asumimos que las preferencias del público en cuanto a «calidad» (en el sentido de complejidad intelectual del mensaje) tienen una distribución normal inclinada a la izquierda (es decir, la mayoría prefiere programas levemente por debajo del promedio \bar{X}), uno o más canales de TV abierta financiados por publicidad emitirán programas de calidad Q1 y no Q2 pues eso les permite maximizar su llegada (a menos que hayan muchos canales, pero eso es difícil). Al emitir un programa en Q1 se atraen a espectadores cercanos a ese punto, en el área determinada por (Q1-n) y (Q1+n).

GRÁFICO N°2
Sistema competitivo no oligopólico: múltiples canales satisfacen las demandas por programas «populistas» por debajo del promedio de calidad programática \bar{X} (PP y P), así como de las demandas por programas «elitistas» E y EE. Este cuadro tiende a darse en la industria radial debido a los bajos costos operativos y a la facilidad de acceso a la propiedad de ese medio.



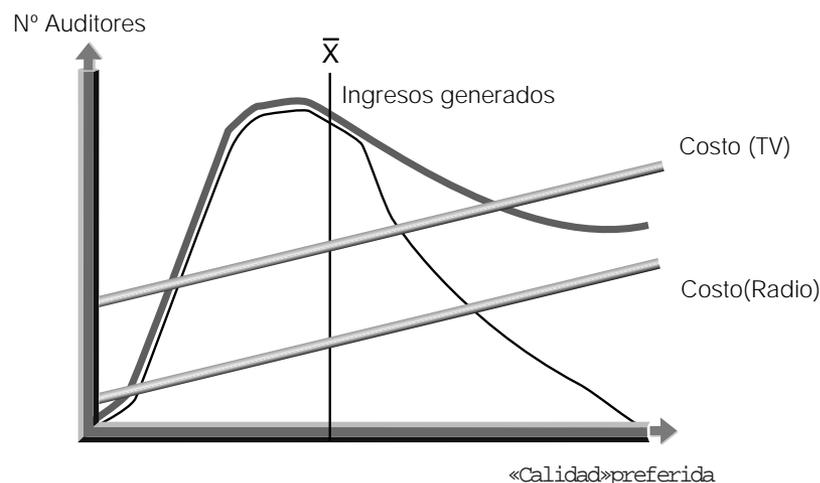
de distribución, se pierde por el lado de la factibilidad económica. Las implicancias de este problema quedan aún más claras al ilustrarlas según el mismo esquema, esta vez incorporando la ascendente curva de costos (GRÁFICO N°3)

A menos que los avances tecnológicos disminuyan de manera radical los costos de producción, es muy improbable que la TV alcance el pluralismo de propiedad que se observa en la radio, si bien puede haber infinidad de canales³¹. Pero aparte de que los usuarios restringen su consumo a unos pocos canales por mucha oferta que haya (entre otras cosas, porque el consumo de TV parece tener un tope levemente superior a las tres horas diarias por persona)³², está el problema de cómo rellenar esos cientos de canales hipotéticos si los costos de producción de los programas tienden a aumentar y no a disminuir. Pareciera entonces que el escenario multicanal del futuro estará plagado de películas y series archirrepetidas, controladas por unos pocos conglomerados multinacionales basados en los centros de producción más grandes y ricos del planeta.

Como reducir costos parece difícil, la alternativa más plausible es repartir esos costos en mercados más grandes, léase aumentar el alcance del sistema televisivo: la llamada globalización. El GRÁFICO N° 4 ilustra esta alternativa.

El sistema chileno y sus actores están en desventaja frente a los de países más grandes. Las industrias televisivas están en función del tamaño del Producto Geográfico Bruto de cada país, por ende naciones pequeñas (Chile tiene 14,5 millones de habitantes con apenas el 25% del ingreso per cápita promedio de los países ricos de la OECD) enfrentan importantes desafíos. Por ejemplo, la distribución mundial de los

GRÁFICO N°3
Los ingresos publicitarios crecen junto al tamaño de la audiencia, pero disminuyen menos a partir del promedio \bar{X} debido a que los públicos más exigentes suelen ser los más educados y los más solventes y, por ende, más atractivos para los avisadores. Hasta cierto punto, ello compensa los costos ascendentes de producir programas de mayor calidad. Sin embargo, en casos de competencia exacerbada, los costos suelen dispararse, pues en el *broadcasting* no hay relación directa entre precio y costo del producto. En teoría, la inferior base de costos de la radio permite mayores posibilidades que en la TV, pero en la práctica la fragmentación y competencia excesivas son problemáticas.



elevado los costos de producción de manera exponencial, con lo cual se restringe el acceso a la propiedad y operación del medio a los conglomerados más solventes, privados y estatales. Por ejemplo, en EE.UU., antes de la aparición del color, el costo promedio de operar un canal de TV en la década de los 40 era en promedio seis veces más que el de una emisora de radio. Cuarenta años más tarde, la diferencia superaba las veinte veces, a un promedio de US\$ 8,5 millones versus US\$ 364 mil respectivamente³⁰. La tendencia alcista se mantiene en lugar de disminuir, por ende lo que se gana en pluralismo de tecnologías

quienes inclinan la curva de preferencias del público hacia la izquierda. Noam prefiere asumir una curva normal balanceada, aunque coincide con los argumentos de los otros autores.

29. En su libro *Televisión y Cultura Cotidiana: La influencia social de la TV percibida desde la cultura cotidiana de la audiencia* (CPU, Santiago, 1997), Valerio Fuenzalida hace un enfático llamado para que

espectaculares filmes de alto presupuesto de Hollywood permite absorber el altísimo costo que tienen esas producciones, las que recuperan gran parte de sus costos en el vasto y rico mercado nacional antes de salir a conquistar mercados externos. Un realizador en otro mercado más pequeño, por talentoso que sea, jamás podrá competir en igualdad de condiciones: incluso a los canales de TV locales les sale más barato comprarla afuera que producirla en casa. Ante ello, los sistemas más pequeños deberán extender su alcance mediante fusiones o alianzas para competir contra los más grandes, lo que, sin embargo, contradice la pretensión democrática de una pluralidad de medios efectivamente distintos disponibles para el público.

No obstante, las audiencias nacionales privilegian lo producido localmente pues se identifican más con ello. Por ende, el riesgo de penetración foránea y de desaparición de canales y producciones nacionales se atenúa bastante: como ya se dijo, la cantidad de programas extranjeros en la TV chilena –casi el 50%– es muy similar al existente a inicios de la década de los 70, cuando el mercado televisivo era más aislado y protegido.

¿REDESCUBRIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO?

Quizás lo más interesante de la evidencia recopilada por la NHK es que desempolva argumentos que parecían obsoletos. La discusión sobre la homogeneidad programática de los sistemas de *broadcasting*, el «mínimo común denominador» programático, la repetición de fórmulas estandarizadas para no arriesgar sintonía y su relación con el financiamiento publicitario surge junto a las primeras corporaciones públicas de radiodifusión europeas en los años 20. Si bien ellas han pecado de burocratismo, academicismo, elitismo y

centralización excesiva (lo cual las llevó a una crisis que pareció terminal en los años 80), la vieja pretensión de *broadcasting* de servicio público entendido como un *servicio plural, independiente de intereses privados y partidistas, de calidad y disponible para todos los habitantes de la nación* sigue vigente en términos generales.

En la práctica, el modelo de servicio público europeo ya no existe en su forma clásica de sistemas nacionales cerrados monopolizados por corporaciones públicas. Hoy en día, los sistemas europeo, canadiense y japonés son mixtos: canales comerciales (varios de ellos de alcance multinacional) coexisten

los canales chilenos exporten teleseries para sobrevivir en el futuro multimedial.

30. INGLIS, ANDREW: «Behind the Tube. A History of Broadcasting Technology and Business», *Focal Press*, Boston & London, 1990.

31. La facilidad de acceder a la propiedad y operación de la radio hace que esta discusión no se dé en el ámbito de la radiofonía, la cual es además considerada –quizás injustamente– menos

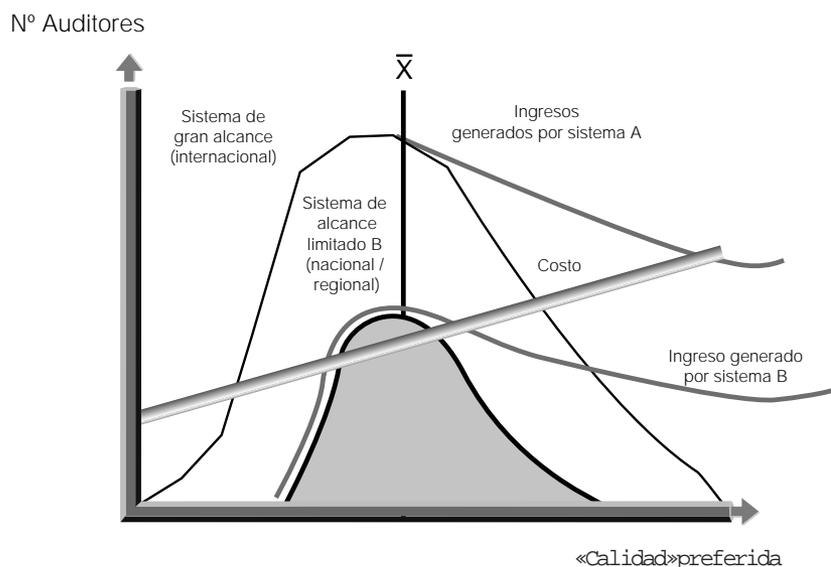


GRÁFICO N°4 El sistema A (zona sin achurar) tiene mayor alcance geográfico (por ejemplo, internacional) y puede tener ingresos mayores que el sistema B (zona achurada), que posee sólo alcance regional o nacional. Debido a la globalización, los costos promedio son similares.

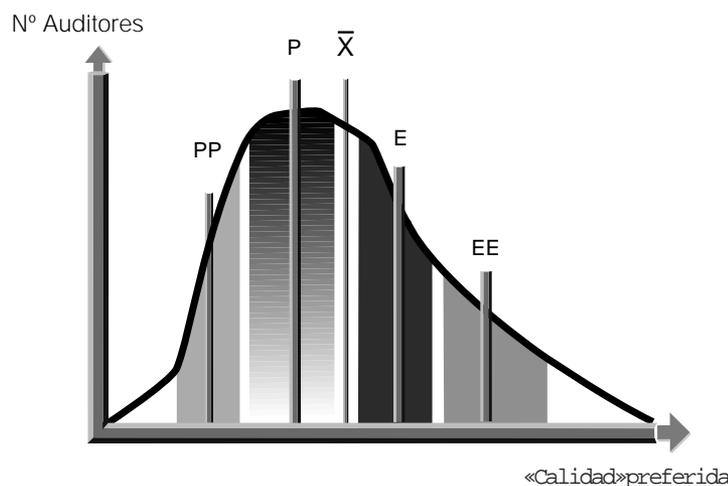
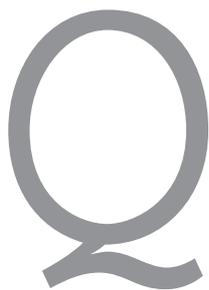


GRÁFICO N°5 Sistema complementario de TV: cuatro canales cubren la mayoría de las preferencias programáticas de la sociedad. Dos canales «populistas» (PP y P) cubren la demanda por programas por debajo del promedio \bar{X} , mientras que dos canales «elitistas» (E y EE) satisfacen el área a la derecha de \bar{X} .



Quizás la TV nunca deje de ser un oligopolio pero, en aras del pluralismo y ante la aparente inevitabilidad del fenómeno, es saludable que coexistan y compitan entre sí canales de diversa naturaleza y propiedad.

con corporaciones públicas de radiotelevisión financiadas con recursos públicos relativamente abundantes. En este sentido, se trata de sistemas *complementarios*: los canales compiten entre sí sólo parcialmente, pero tienen espacios distintos y complementarios asignados en el eje de «calidad» (ver GRÁFICO N° 5). El criterio final de bienestar social es asegurar la máxima *intensidad de la satisfacción* de los diversos segmentos de público mediante un cierto número de oferentes diferenciado; por lo tanto, países como Canadá o Inglaterra exigen a los nuevos canales propuestas programáticas distintivas e innovadoras, sin entrar a calificarlas de «banalidades» o no.

Como sugiere el estudio de la NHK, uno de los ejemplos paradigmáticos de este ordenamiento es el británico, que alcanza niveles en que se complementan entre sí dos canales estatales financiados íntegramente por fondos públicos (BBC-1 y BBC-2) con dos canales comerciales (3 y 5) y el Canal 4 (*Channel 4*), un canal público independiente de la BBC y financiado sólo por publicidad con un mandato de «servir a los gustos de las minorías».

A grandes rasgos, en el segmento «populista» compite BBC-1 con los tres canales comerciales, y en el más especializado compite BBC-2 con el *Channel 4* (que ha resultado ser un rentable vehículo para publicidad segmentada). Al menos en ese país, las «nuevas» tecnologías no han alterado ni enriquecido de manera significativa la variedad ni la calidad de programación del sistema, pese a los augurios de la década pasada al respecto³³. Y como se señaló antes, este sistema tiene un nivel de diversidad programática equivalente al que se logra en contextos más desregulados con un número de canales 4,5 veces superior.

Además, contribuye la *naturaleza* de las corporaciones de TV: la razón de ser de las corporaciones

públicas de TV (los canales de la BBC y *Channel 4*) es *hacer TV*. Las utilidades (la diferencia positiva entre ingresos y gastos) son concebidas como insumos necesarios para seguir produciendo programas: los canales públicos no sólo destinan una mayor tajada de sus presupuestos a producir que sus contrapartes comerciales, sino que además esos programas son reconocidos internacionalmente por su excelente factura técnica y lo innovador de sus propuestas. La interacción recíproca (en parte competencia, pero también complementación) obliga a todos los canales a elevar los estándares de la programación del sistema.

Un rasgo importante del sistema es que el Estado restringe el número de canales de TV abierta para evitar que los ingresos de la industria se repartan entre demasiados operadores fragmentados. Los problemas de pluralismo de operadores se abordan mediante la licitación de las cadenas comerciales *por regiones separadas* (es decir, hay *distintos* concesionarios a lo largo del país para las cadenas 3 y 5), a lo que se añade el nombramiento de un directorio pluralista para la BBC (algo similar a lo que ocurre con TVN en Chile).

Como no está demostrado que la competencia exacerbada y los avances tecnológicos estén siendo capaces de solucionar los grandes problemas de fondo con respecto al acceso y control públicos a los sistemas de TV o a su calidad y diversidad programática, hay quienes han propuesto que se revalorice la función de servicio público de los sistemas televisivos tomando en cuenta las innovaciones tecnológicas actuales y la globalización para acortar la creciente brecha entre los *information rich* y los *information poor*: «[...] empezamos a escuchar el llamado a una 'infraestructura pública de información' en función de

influyente que la TV.

32. BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN y CATALÁN, CARLOS: *Televisión. Libertad, Mercado y Moral*, Los Andes, Santiago, 1996.

33. Ver SCANNELL, PADDY: «Britain: Public Service Broadcasting, from National Culture to Multiculturalism», en RABOY, MARC (Ed.): *Public Broadcasting for the 21st Century*, John Libbey/University of Luton Press, Luton, Bedfordshire, 1996, pp. 23-41.

los derechos democráticos de los ciudadanos, así como de una 'infraestructura sustentable de desarrollo global' [...]. El desafío no es defender algún territorio institucional particular, como suele decirse. Es más bien inventar algo nuevo, recordando que el servicio de *broadcasting* es, primero que nada, un bien público»³⁴.

REVALORIZAR LO PROPIO

Lo anterior, a nuestro juicio, no equivale a un estatismo ingenuo sino más bien a reenfocar el fenómeno de las telecomunicaciones desde el punto de vista del interés del usuario, concebido como miembro integral y activo de una sociedad. Es un cambio de *enfoque*, que sitúa al ser humano-usuario por encima de la tecnología, del mesianismo ideológico y del lucro por el lucro. Siguiendo la lógica de Jürgen Habermas, el Estado, el mercado y la ciudadanía son ámbitos distintos; y no es bueno que cualquiera de los dos primeros condicione al tercero. Pero es iluso replicar fórmulas existentes en otros países; ni la BBC ni la NHK serán jamás replicables en Chile. Conviene, entonces, reflexionar y explorar vías de acción a la luz de ciertas ventajas y rasgos propios de nuestra realidad.

En primer lugar, el sistema chileno es bastante plural: la Constitución reconoce el derecho de las universidades, del Estado y de los particulares a operar y poseer canales de TV. Pese a todos los reparos que puedan hacerse, es significativo que los tres canales de mayor sintonía y alcance de la nación correspondan exactamente a esta tipología tripartita. Cada uno tiene su propia y legítima esfera de acción, con valores y prioridades que se complementan entre sí³⁵. *Todos* los sistemas televisivos son oligopólicos, debido a los elevados costos de operación y a la escasez de espectro electromagnético. Quizás la TV nunca deje de ser un oligopolio pero, en aras del pluralismo y ante la aparente inevitabilidad del fenómeno, es saludable que coexistan y compitan entre sí canales de diversa naturaleza y propiedad.

Otro factor destacable es la revalorización del lenguaje lúdico afectivo propio de la TV. En este sentido, ya no se considera que el *servicio público* (entendido como una oferta programática diversifica-

da, plural y de calidad accesible a todos) sea equivalente al esquema de «calidad» de Raymond Williams que desprecia lo recreativo y lúdico. La noción despectiva de la «cultura huachaca» de la TV suele encerrar bastante ignorancia sobre la naturaleza y potencialidades del lenguaje televisivo el cual, como no se basa en la racionalidad de los códigos escritos, es tildado de «banal»: intrascendente, pasajero, frívolo e intelectualmente pobre³⁶.

En ese sentido, y desde el departamento de estudios de TVN –un lugar apropiado para combinar la reflexión con lo empírico–, Fuenzalida³⁷ habla de la «apropiación educativa del televidente»: los propios telespectadores tipifican como «educativos» a una gama mucho más vasta de programas que la definida como tal por el emisor. El carácter educativo es atribuido a aquellos programas que (a) entregan información que *el público* considera útil para *mejorar la calidad de su vida cotidiana*, y (b) le permiten al público *identificarse emocionalmente* con los personajes y situaciones retratadas. Hay variaciones significativas entre distintos segmentos del público: por ejemplo, sectores de bajos ingresos califican como «educativos» a programas como *Informe Especial* o *Mea Culpa*, mientras que públicos de mayores ingresos los califica de «sensacionalistas» y prefieren un discurso más académico e impersonal. Ese autor propone reforzar el servicio público del sistema televisivo chileno aprovechando de manera más sistemática las características del proceso de apropiación educativa del receptor. Su propuesta incluye a *todos* los canales y a todos los géneros programáticos del sistema, en especial la telenovela³⁸.

Otro rasgo destacable es que, al menos hasta cierto punto, la competencia entre canales permite añadir dos parámetros adicionales de calidad: *la masividad de los programas* (es decir, su capacidad de atraer a grandes números de personas) y sus *estándares técnico-profesionales*. Como señala el estudio de la NHK, estos parámetros suelen ser contradichos o despreciados por la academia, pero son muy prevalentes en la industria. Por ejemplo, los dos canales más grandes –Canal 13 y TVN, ambos sin fines de lucro– suelen invocarlos³⁹, y procuran no descuidar aquel referido a la complejidad intelectual de los

34. RABOY, MARK: «Public Service Broadcasting in the Context of Globalization», en RABOY, *op. cit.*, p. 14.

35. GODOY, SERGIO: «¿Para qué sirve Televisión Nacional?», *Cuadernos de Información*, N° 10, 1995, pp. 124-137.

36. Ver BRUNNER y CATALÁN, *op. cit.*

37. FUENZALIDA, *op. cit.*

38. Ver FUENZALIDA, *ibid.* Ver también «Televisión, Modernización Social y Pobreza», en *Reseña de Medios 29*, Departamento de Estudios, Secretaría de Comunicación y Cultura, Santiago, 1995.

39. Ver, por ejemplo, PORTALES, DIEGO y NAVARRETE, JORGE: «El Modelo Chileno de Televisión Pública», en PORTALES DIEGO: *Utopías en el Mercado. Teoría y Práctica de una Contribución Democrática de la Televisión*, Producciones del Ornitórrinco, Santiago, 1994, cap. 7, pp. 129-133.

contenidos. Prueba de ello son las series de documentales como *Al Sur del Mundo* y *La Tierra en que Vivimos*; los reportajes-magazines *Contacto*, *Futuro Presente*, *El Mirador* y *Los Patiperros*. Y esto es sin mencionar los noticieros, por los cuales la abrumadora mayoría de la población se informa. Por otra parte, estos mismos canales sienten un justo orgullo por la masiva aceptación lograda por programas de esparcimiento de acabada factura técnica, tales como el estelar *Viva el Lunes* o las teleseries. Es evidente, entonces, que la noción de «calidad» es polivalente y requiere mayor debate.

CONTRAPESAR Y ENRIQUECER LA LÓGICA COMERCIAL DEL SISTEMA

Puede hacerse mucho en la línea del «servicio público desde el receptor» esbozado por Fuenzalida; TVN y TV-UC tienen preocupaciones genuinas por plasmar sus valores extracomerciales en sus respectivos servicios; los canales privados dinamizan el mercado con su propias propuestas e impiden que los más grandes se duerman en sus laureles; las TV cable y satelital efectivamente ofrecen alternativas respecto a la TV abierta. Pero sin perjuicio de los rasgos positivos señalados, el sistema televisivo chileno se basa en un paradigma dudoso. Asumir que el azar, la tecnología y la competencia entre oferentes de cualquier tamaño y origen van a conseguir el máximo bienestar social parece bastante discutible. En otras palabras, conviene contrapesar y enriquecer la lógica comercial del sistema con un macroenfoque que privilegie al ser humano-usuario-ciudadano como causa final del sistema, por encima de los factores tecnológicos, políticos y económicos.

En la práctica, hay tres caminos usados para estos fines. El primero consiste *asegurar* que exista una *pluralidad de canales de diversa índole y naturaleza*: con y sin fines de lucro, privados y estatales, locales y globales. Otro camino consiste en *complementar la financiación publicitaria con una cantidad sustancial de fondos públicos adicionales*. El tercero consiste en el *diseño y aplicación efectiva de un marco regulatorio coherente con claras prioridades de servir al bien común* y no al azar ni a entes impersonales como ideologías, gobiernos, mercados o tecnologías.

La primera vía ya se aplica. Por definición, la TV es un medio oligopólico y, por las razones expuestas, no está claro que las innovaciones tecnológicas alteren este carácter fundamental de la industria. Pero al menos en la TV abierta, por ahora el medio más influyente, en Chile hay bastante diversidad de propietarios, sobre todo al compararlo con el contexto latinoamericano. TVN y TV-UC tienen prioridades distintas a los canales comerciales, y entre todos hay variedad editorial efectiva. Si aún así los resultados obtenidos no son los ideales en cuanto a diversidad y calidad programática, la razón puede estar más bien en el financiamiento y la regulación del sistema.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO: PROS Y CONTRAS

El segundo camino planteado para enriquecer la lógica interna del sistema televisivo consiste en examinar el sistema de financiamiento. Como lo confirma el estudio de la NHK, el hecho de que éste sea 100% comercial-publicitario fuerza a los canales a una programación homogénea entre sí, importante indicador de *calidad* del sistema. A nivel de la calidad de los programas en sí, la necesidad de los canales a apelar a los instintos y emociones más básicos del público acarrea problemas éticos y morales con los contenidos. El CNTV y su batería de sanciones atacan los síntomas (por ejemplo, cuerpos desnudos en horario infantil), pero no las causas.

Es por eso que aquellos países con tradición de servicio público cuentan con un fondo de dinero adicional, independiente del publicitario, pero no excluyente como el mercado de la TV por suscripción. ¿Por qué aplicar este criterio a la TV abierta si la prensa escrita se las arregla de lo más bien sin necesidad de un CNTV ni de subsidios? ¿Acaso la TV pagada, por suscripción, no es una mejor alternativa? Es que el mercado de la TV abierta posee una serie de características económicas que explica este tratamiento diferenciado: se trata de un *bien público* –no un *bien privado*– en que no se puede discriminar al usuario en función de un mecanismo de precios normal. Es inviable e impracticable *excluir* al telespectador que no paga; por lo demás, la disponibilidad de señal televisiva para un consumidor no *rivaliza* con la de otro. Si

bien la TV de recepción limitada (por cable, satélite o por Internet) permite la discriminación mediante precio, ésta no es un sustituto de la TV abierta pues la gracia de esta última es justamente su potencial de llegada a grandes grupos debido a que el telespectador no paga por acceder a la señal.

Fijarle precio a la señal de TV necesariamente disminuye el número de espectadores potenciales. Desde el punto de vista del *acceso universal e igualitario* al medio, ésta es una gran desventaja de la TV de recepción limitada (ya sea por cable, satélite o por Internet) respecto a la TV abierta. Pero desde el punto de vista del oferente, y sobre todo en mercados pequeños como el chileno, restringir el alcance masivo potencial del mensaje televisivo puede tener efectos devastadores para géneros como las teleseries, los noticiarios e incluso los *shows* estelares. Muchos de estos programas no podrían sustentarse en mercados tan segmentados como los que caracterizan a la TV pagada. Esto no quiere decir que esta última no pueda generar utilidades; al contrario. De hecho, la TV por suscripción constituye un interesante mercado *adicional* al de la TV abierta, con géneros y material distinto (sobre todo largometrajes y series extranjeros). Pero desde el punto de vista del *acceso* al mundo de la información globalizada, la TV abierta es quizás el único espacio abierto para cualquiera y, por ende, no es sustituible ni por la TV cable, ni por la TV satelital ni por la llamada supercarretera de la información. Hacerlo sería un lujo demasiado caro en un país y en un continente con niveles importantes de pobreza absoluta.

Así, una manera de aliviarle las presiones competitivas a los canales e incentivarlos a producir, por ejemplo, teleseries históricas o noticiarios regionales (usualmente no financiados) puede venir del incre-

mento sustancial de los fondos públicos destinados a la TV, tal como se ha sugerido en diversas ocasiones⁴⁰. La ley N°19.131 contempla un fondo concursable administrado por el CNTV, pero éste es tan escuálido (menos del 0,01% de los fondos manejados por la industria), que su efecto práctico es nulo⁴¹. Considerando que el ingreso publicitario anual de los canales es cercano a los US\$ 300 millones, los efectos de un fondo público podrían ser bastante notorios aún si no excedieran el 5% de ese total: es decir, US\$ 15 millones⁴²; el efecto sería máximo si se concentrase en producciones destinadas a horarios de alta sintonía.

Sin embargo, hay importantes inconvenientes asociados a la alternativa de los fondos públicos.

En primer lugar, está la tendencia a restringir el gasto fiscal⁴³. Además, las necesidades de áreas como salud, educación básica, justicia o infraestructura públicas son bastante más inmediatas y urgentes. En tercer lugar, los fondos estatales no son neutros: conllevan el riesgo de injerencias políticas. En seguida, implican problemas de redistribución: ¿por qué financiar una actividad específica con impuestos pagados por todos? La manera lógica de salir de este último *impasse* consistiría en aplicar un impuesto específico a la actividad televisiva, fondo que se reciclaría dentro de la misma industria para subsidiar una oferta televisiva más amplia.

En caso de ser posible, ¿quiénes pagarían tal impuesto? Si se excluye al resto de las actividades económicas para evitar subsidiar a la TV desde otras áreas productivas, las alternativas son: los telespectadores (llamado en España *canon de tenencia*, un impuesto a la posesión de un receptor de TV que ayuda a financiar a los canales públicos), los avisadores (por

40. Por ejemplo, el economista Diego Portales ha propuesto gravar la facturación publicitaria con estos fines (PORTALES, *op. cit.*). Uno de los más recientes llamados a aumentar los fondos públicos para la TV fue hecho por el senador Sebastián Piñera en el seminario «La Televisión en Chile, un Asunto Pendiente», organizado por el grupo editorial Zeta y el Centro de Estudios de la Prensa de la UC (Santiago, 21/8/1996).

41. GODOY, *op. cit.*

42. Considérese que el costo promedio de una teleserie era de unos US\$ 1,5 a 2 millones hasta antes de las teleseries «ecológicas» de TVN y TV UC del primer semestre de 1997 («Oro Verde» de TVN, por ejemplo, costó poco más de US\$ 3 millones). Aún así, US\$ 15 millones es una cifra nada despreciable.

43. Paradójicamente, y en contra de sus propio predicamento, los 14 principales países desarrollados no han mantenido este principio: su gasto público respecto al PGB ha aumentado de manera sostenida desde un promedio de un 8,7% en 1870 a un 47,1% en 1996 («Survey: The World Economy», *The Economist*, 20/9/97, p. 8). La cifra en



aquellos países con tradición de servicio público cuentan con un fondo de dinero adicional, independiente del publicitario, pero no excluyente como el mercado de la TV pagada por suscripción.



El camino es «enfrentar la regulación como un tema de la sociedad y no solamente como un problema de un Estado paternalista. Ello supone fortalecer el rol que puedan jugar otras instancias sociales como la familia y el sistema educacional...»

Chile fue de 16,2% en 1995 («World Bank: World Development Report 1997: The State in a Changing World», *Oxford University Press*, Washington, 1997, p. 241)

44. La propuesta de Diego Portales (*op. cit.*).

45. En rigor, este peaje ya se aplica, pero no financia un mejor servicio. La Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) cobra a los canales un *derecho anual a la operación y explotación* de 360 UTMs anuales *máximo* por cada transmisor o repetidora de TV de libre recepción, más un *máximo* de 4,5 UTMs anuales por cada enlace estudio-planta y por cada enlace móvil de TV (art. 32, letra E de la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168, reformada por la ley N° 19.302 de 1994). Este dinero va a parar a fondos generales de la Nación y no tiene ninguna relación con el fondo del CNTV. Las razones de por qué el legislador definió esos montos y no otros cualquiera son poco claras.

46. El artículo 20 de la Constitución señala que los tributos «no podrán estar afectos a un destino determinado», salvo dos excepciones: «fines propios de defensa nacional» y «financiamiento de obras de desarrollo» (aplicados por

ejemplo, mediante un impuesto a la facturación publicitaria⁴⁴), los canales (por ejemplo, mediante un *peaje televisivo* por el derecho de uso del espectro electromagnético, un bien de uso público equivalente a los caminos y que pertenece a la nación⁴⁵), o una combinación de todos ellos (por ejemplo, el Estado podría renunciar a parte de sus ingresos tributarios captados a través de la facturación publicitaria y devolvérselos al sistema mediante el fondo concursable del CNTV).

Sin embargo, todas las alternativas anteriores chocan con un obstáculo muy difícil de salvar: la prohibición constitucional a los impuestos con fines específicos⁴⁶. Aparte de las dificultades políticas de modificar la Constitución, significaría cuestionar los fundamentos de la política tributaria actual.

Hay otro inconveniente adicional, de índole industrial-competitivo: un fondo público para *producir* programas de interés no comercial no necesariamente soluciona el problema de *programarlos*: un programa exquisito pero incapaz de generar alta sintonía (y, por ende, ingreso publicitario) será siempre relegado a horarios de baja audiencia, ante el riesgo de un deterioro de los *ratings* de *todo* el bloque programático en que el programa esté inserto. Así ocurre con el fondo actual del CNTV: se depende de la buena voluntad de los canales para programar lo producido que, como no suele ser de gusto masivo, es mostrado en los horarios y meses de más baja audiencia. Esto no quiere decir que un fondo público deba usarse para hacer programas que nadie vea, sino que es necesario contemplar los aspectos competitivos de la *programación* para no derrochar los siempre escasos fondos.

En todo caso, y como de todos modos existe un fondo público para programas de especial interés, cabe recalcar que los criterios para asignarlo no sólo debe ser explícitos y transparentes para evitar manejos

políticos, sino además decididamente orientados a maximizar el bienestar social y reforzar a los sectores postergados. Por ejemplo, y como ya lo hace el CNTV, se deben beneficiar temáticas nacionales, a las productoras independientes, a los canales más pequeños, a la identidad regional, al retrato digno y respetuoso de los más débiles. Pero también hay que erradicar la concepción intelectualista de calidad y recompensar criterios como el empleo de talentos nacionales, la originalidad de la propuesta, la calidad técnica de la producción y la masividad de su impacto.

REGULACIÓN ESTRATÉGICA

El tercer camino para enriquecer la lógica interna del sistema televisivo y resituar al usuario-ciudadano como su principal beneficiario es regular (por ejemplo, la «franja cultural» de los años 70 y 80). En este caso no hay transferencia de fondos, sino que el Estado obliga a los actores involucrados (canales, en este caso) a arreglárselas por su cuenta para cumplir con este mandato. Es una alternativa tentadora para el legislador y el público porque éstos no asumen los costos *directos*, pero suele no agrandar a los canales. Sin embargo, un uso estratégico y razonado de esta herramienta es lo que quizás ofrece más posibilidades, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

En primer lugar, lo más concreto: es necesario evaluar de antemano los costos asociados de cualquier norma y sopesarlos con sus beneficios esperados. No bastan las declaraciones ideológicas sin sustento empírico, ya sea en favor o en contra. Debe aplicarse un profundo análisis de costo-beneficio que identifique la mayor cantidad posible de variables en juego, sin agotarse en los indicadores monetarios o

cuantificables: ¿cómo medir, por ejemplo, a una ciudadanía bien informada, un factor considerado vital por todos los sectores de la sociedad? No debe descartarse su análisis sólo porque sea difícil de cuantificar. Además, las distintas variables –por ejemplo, el grado de masividad, de refuerzo a la identidad regional, al fomento de las productoras independientes, o a la innovación– deben ser *ponderadas* entre sí, y los criterios de ponderación deben discutirse de manera abierta y transparente para evitar que se privilegie de manera arbitraria cualquier variable sobre las demás.

Pero sobre todo no hay que olvidar que «ninguna relación es aséptica: necesariamente se encuentra condicionada por las orientaciones culturales y valóricas de quien ejerce la función fiscalizadora», por lo tanto el regulador debe representar y expresar las posiciones y opciones de los distintos sectores de la sociedad. Como los estudios de opinión confirman que hay bastante distancia entre los valores de las clases dirigentes y la ciudadanía, «al momento de regular hay que tener presente que lo hacemos en *representación* de la sociedad y no en su lugar»⁴⁷.

Sin perjuicio de lo anterior, los avances tecnológicos son tan vertiginosos que es iluso pensar que el Estado será capaz de supervisar todos los aspectos de las telecomunicaciones. El camino es, entonces, en «enfrentar la regulación como un tema de la sociedad y no solamente como un problema de un Estado paternalista. Ello supone fortalecer el rol que puedan jugar otras instancias sociales como la familia y el sistema educacional...(para que) los receptores tengan la capacidad y las herramientas para discriminar mensajes y contenidos... Más que un control estatal de ciertos medios, como los audiovisuales, lo que se requiere es un *control social*»⁴⁸. Hay una tendencia mundial a que las reglas fijadas por el Estado se complementen con la autorregulación de los propios involucrados, léase canales de TV, agencias de publicidad, agrupaciones de televidentes y otros⁴⁹.

En otras palabras, el regulador debe generar condiciones estratégicas para que los diversos actores tengan los incentivos para que *ellos* (y no el Estado) cumplan permanentemente con macro-objetivos de bien común. Por ejemplo, pueden explorarse fórmu-

las para incentivar la canalización de fondos filantrópicos privados para producir y programar espacios de interés público, complementando así el fondo público concursable del CNTV. Otra alternativa sería que el CNTV incorpore criterios de calidad o de innovación programática para asignar y renovar las frecuencias de la TV abierta: los criterios estrictamente técnicos parecen insuficientes para lograr los beneficios sociales y de rentabilidad económica que se esperan.

Éste es un proceso polémico, en que se confrontarán siempre opiniones diversas. Por ejemplo, una «franja cultural» obligaría a todos los canales a disponer de un espacio de interés social que supuestamente no programarían si fueran dejados a su arbitrio, ya sea por su alto costo y/o por el riesgo de una baja sintonía. Ello no compromete al erario fiscal, pero se contrapone al principio de libertad editorial de los medios de comunicación (razón por la cual este mecanismo fue eliminado de la ley actual) y puede ser perjudicial para la TV abierta si no incluye a la TV pagada (cable y satélite). Pero también es cierto que la TV abierta gana su dinero por el privilegio de usar un bien público escaso que pertenece a todos los chilenos: el espectro electromagnético.

CONCLUSIÓN

La verdad es que nadie, ni mucho menos el autor de este artículo, puede arrogarse por sí solo el derecho a dar la última palabra al respecto. La sociedad es la que debe decidir. Si ella en su conjunto considera que la TV abierta debe estar regulada y apoyada por ciertos mecanismos financieros adicionales a los de mercado en aras del bien común –como sugieren los estudios del CNTV y los comentarios de personalidades de diversa tendencia ideológica–, debería debatirse seriamente la posibilidad de superar los obstáculos aquí reseñados. Estas dificultades tendrían mayor sentido si pudiera demostrarse que son en efecto más beneficiosas para la sociedad así como están. Pero la evidencia actual no es en absoluto concluyente. De lo contrario, hay que contentarse con el cuadro que existe y no culpar al sistema por su eventual «banalidad» o falta de calidad y pluralismo, porque el medio da lo que es capaz en las condiciones actuales.■

autoridades regionales o comunales al gravamen a «actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local»).

47. HALPERN, PABLO: «Regulación de Contenidos, Responsabilidad Social y Rol del Estado», en BARRIOS, ALICIA (Ed.): *Seminario Los Medios de Comunicación y sus Públicos: Los Desafíos de la Globalización*, Fundación para la Innovación, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1995, pp. 113-120. Énfasis añadido.

48. *Ibid.* Énfasis añadido.

49. *Ibid.*, CATALÁN, *op. cit.*