

¿Para qué sirve Televisión Nacional?



A medio camino entre televisión pública al estilo europeo y televisión comercial al estilo norteamericano, TVN es un híbrido con características peculiares que, de acuerdo a lo que plantea el autor de este artículo, hacen necesaria su mantención en el sistema televisivo chileno.

Por Sergio Godoy Etcheverry

Recientemente ha vuelto a discutirse la conveniencia o inconveniencia de un canal como Televisión Nacional. La gran pregunta es qué pasaría si TVN desapareciera o se privatizara, y si ello sería mejor o peor que la situación actual. Para evaluar esta hipótesis es necesario considerar todo lo que está en juego en este poco ortodoxo modelo de televisión pública. Un aspecto importante, pero no el único, es la programación. Otros criterios tienen que ver con la confi-

guración y eficiencia del mercado televisivo chileno a nivel interno, el equilibrio ideológico de los principales medios de comunicación, y la situación del Chile televisivo frente a los mercados internacionales y las nuevas tecnologías.

En todo caso, el sistema de financiamiento ciento por ciento comercial impone un tipo de programación que no permite diferenciar a TVN de sus competidores privados. Por lo tanto la pregunta termina siendo más bien si conviene seguir teniendo un Canal 7 en manos estatales con un sistema de financiamiento que no permite grandes distinciones en materia programática.

Este trabajo revisa las razones para la existencia del presente modelo de televisión pública chileno desde un punto de vista de la economía política de los medios de comunicación. Comenzaré por definir en qué consiste el llamado "modelo chileno" de televisión pública y sus principales críticas. Más adelante examinaré las razones que justifican la existencia de TVN en el mercado televisivo chileno.

TVN: Orígenes del modelo actual

Puede parecer apresurado hablar de un "modelo" de TV pública en Chile señalando a TVN como su máximo exponente, considerando que vivió 20 de sus 25 años como un simple medio de propaganda gubernamental. Tampoco podría asegurarse que el éxito de gestión logrado desde 1990 vaya a mantenerse hasta el infinito en las actuales condiciones de exacerbada competencia de nuevas tecnologías e internacionalización. Pero TVN representa una síntesis interesante entre un ideal de servicio público y nuevas fórmulas de gestión pública, donde el Estado interviene de manera descentralizada, focalizada, estratégica y junto al sector privado para asegurar -en teoría- un óptimo funcionamiento de los mercados y mayor bienestar social. Desde esa perspecti-

va es ya valioso examinar el caso de TVN, aunque sea como un modelo en pañales.

Pese al rol cada vez más indirecto del Estado en la economía y a las rápidas innovaciones tecnológicas (TV cable, por satélite, la TV interactiva, y la llamada convergencia del video, la informática y las telecomunicaciones), nuestra clase política ratificó a través de la ley 19.132 de 1992 la existencia de uno de los engendros más sui generis -en su ámbito- del planeta. Sui generis, pues *no existe otro canal de televisión de libre recepción de propiedad pública que, totalmente autofinanciado por publicidad y generando excedentes, sea además el segundo más importante del país en términos de audiencia y de ingresos percibidos* (y a tan corta distancia del canal líder).

Ante ello es legítimo preguntarse, ¿qué tiene *en realidad* TVN que no tengan otros canales? ¿No sería una mejor garantía para el pluralismo que existiera una multiplicidad de medios privados? De no ser así, ¿por qué financiar un canal estatal con publicidad y no con fondos públicos? ¿Dónde está la diferencia? A primera vista parece otro caso del "injerto de trucha y loro" (pido prestado el término al profesor Hugo Miller), y el que escandaliza a puristas de uno y otro lado.

A diferencia del resto de América Latina, hasta 1990 la televisión en Chile permaneció en manos chilenas y dentro del aparato estatal y semi estatal. La prime-

TVN representa una síntesis interesante entre un ideal de servicio público y nuevas fórmulas de gestión pública, donde el Estado interviene de manera descentralizada, focalizada, estratégica y junto al sector privado para asegurar -en teoría- un óptimo funcionamiento de los mercados y mayor bienestar social.

¹ Aimone, Enrique: "Perspectiva histórico-legislativa de TVN", en *Hacia la Identidad de Televisión Nacional de Chile, Anexo 2*, Secretaría General TVN, Santiago, 1994; Navarrete, Héctor: "Historia del establecimiento de la ley 19.132", en *Hacia la Identidad de Televisión Nacional de Chile, Anexo 7*, Secretaría General TVN, Santiago, 1994

No existe otro canal de televisión de libre recepción de propiedad pública que, totalmente autofinanciado por publicidad y generando excedentes, sea además el segundo más importante del país en términos de audiencia y de ingresos percibidos (y a tan corta distancia del canal líder).

La ley de televisión de 1970 consideraba a *todo* el sistema televisivo chileno como de servicio público, pero la intolerancia política y la creciente "contradicción vital" con la publicidad distorsionó el modelo¹.

Pese a ello, Fuenzalida² reconoce que el financiamiento mixto existente hasta 1975 permitió a la industria desarrollarse e innovar de una manera que no hubiera sido posible en caso de ser un sistema comercial puro. Por otra parte, Ricardo Miranda³ y Diego Portales⁴ admiten que durante el llamado 'boom' de 1980 los canales chilenos reinvertieron sus cuantiosas ganancias en modernizarse tecnológicamente, el cual no habría sido el caso si se hubiera tratado de empresas privadas. En el resto del continente gran parte de los excedentes generados en la era de la 'plata dulce' pasó rauda a los bolsillos de los inversionistas y no a mejorar la industria.

Las pretensiones de servicio público persistieron y muchos pensaron en reeditar un modelo al estilo europeo para el retorno de la democracia⁵. Pero las condiciones económicas y políticas eran distintas. El Estado no tenía ni los fondos ni la voluntad para seguir financiando la TV, y dos décadas de manipulación gubernamental desmedida llamaban más bien a distanciar el Ejecutivo del sistema de medios⁶. Así se llegó al modelo

actual en que Canal 7 permaneció en el sector público pero totalmente financiado por publicidad⁷.

Las leyes más recientes recogen parte de la tradición de televisión de servicio público (concepto no definido legalmente), que incluye a TVN, que pese a ser muy importante, no es la única pieza. La otra mitad es el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), que vela por el *correcto funcionamiento* de todos los canales, incluyendo el cable.

El Estado y la televisión: el CNTV y TVN

El CNTV representa el rol normativo del Estado: otorga, renueva o caduca las concesiones televisivas, sanciona a los canales si sus programas transgreden los principios del *correcto funcionamiento* y realiza permanente investigación sobre la inversión, oferta y consumo televisivos en Chile. Además dispone de un modestísimo fondo para financiar programas de interés público pero no comercial: 66 millones de pesos para 1994, apenas un 0,01% de los 200 millones de dólares generados por la industria televisiva ese año.

Compárese ese cuadro con el Reino Unido, en que la muy admirada BBC ocupa la mayoría de su ingreso de unos 2.700 millones de dólares al año en sus dos canales de TV, totalmente libres de comerciales y llenos de programación fresca de calidad hecha en casa. Ese dinero proviene casi íntegramente del canon de tenencia, que no es sino un impuesto: cada hogar paga el equivalente a 50 mil pesos chilenos al año por el derecho a tener un televisor. Los ingresos de la BBC corresponden a casi la mitad de lo que la industria televisiva genera en

²Fuenzalida, Valerio: *La Televisión en los '90*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1990

³Ricardo Miranda en Lira, Juan Pablo (Compilador): *Televisión en Chile: un desafío nacional*, CED-CENECA, Santiago 1987

⁴Portales, Diego: *Utopías en el Mercado (Teoría y práctica de una contribución democrática de la televisión)*, Las Producciones del Ornitorrinco, Santiago 1994

⁵Altamirano, Juan Carlos: "Los desafíos de la TV chilena del mañana", en Juan Pablo Lira (Compilador) *Televisión en Chile: un desafío nacional*, CED-CENECA, Santiago 1987, pp.43-74

⁶Tironi, Eugenio: "Comunicación y Cultura, la nueva alianza", en Ana María Foxley & Eugenio Tironi (Eds.) "1990-1994, La Cultura Chilena en Transición", Número Especial de revista *Cultura*, SECC, Santiago, pp.25-35, 1994

⁷Tironi, Eugenio & Sunckel, Guillermo: "Modernización de las comunicaciones y democratización de la política, los medios en la transición a la democracia en Chile", *Estudios Públicos*, Vol.52, primavera 1993, pp. 215-246

el país; el resto del dinero se genera a través de la venta de publicidad que hacen los otros dos canales del sistema: la cadena privada ITV y el Channel 4 (un canal público autónomo, orientado a la experimentación y a las minorías). La combinación publicidad/fondos públicos abundantes permite al sistema británico ofrecer la mayor variedad de programas del mundo con apenas cuatro canales⁸.

En nuestro contexto algo más modesto, TVN es el único canal con un mandato que podríamos llamar de servicio público según la normativa vigente (ley 19.132), el cual es bastante laxo: la ley prohíbe cualquier subsidio fiscal y somete a TVN al mismo régimen de fiscalización que una sociedad anónima abierta. Las escasas pero significativas obligaciones del canal (en contraste con otros similares en el mundo) son:

- manifestar el pluralismo y la objetividad en toda la programación "y, muy especialmente, en los noticieros, programas de análisis o debate político" (art. 3);

- el establecimiento de un Directorio irremovible como máximo órgano de poder dentro del Canal, compuesto por siete miembros propuestos por el Presidente con acuerdo del Senado "cuidando que el Directorio quede integrado en forma pluralista" (art. 4), más un representante de los trabajadores de la empresa con derecho a voz; y

- autonomía respecto del Gobierno (art. 1). Aparte de la prohibición a cualquier subsidio, todo servicio solicitado por el Estado a Canal 7 debe ser pagado a precios de mercado, y el canal puede negarse si desea. El único punto inquietante es la facultad del Ministro de Hacienda para retener las utilidades anuales de la corporación, prerrogativa aún no utilizada.

TVN ha asumido esta misión dentro de las limitaciones del caso y con las tensiones políticas inevitables, incluyendo no pocos roces con La Moneda y con los partidos políticos -todo Gobierno prefiere un medio

que no lo critique. Si bien persiste en Bellavista 0990 cierta confusión en torno a qué constituye en lo concreto un canal de servicio público, existe una discusión saludable dentro de la empresa y sincera preocupación de reflejar este escurridizo ideal en la pauta programática. Además, una gestión eficiente desde 1990 ha sido capaz de generar una rentabilidad sobre el patrimonio de un 15%, índice alto incluso para la media del sector privado (esto es más notable si se recuerda la abismante razón deuda-capital de 9:1 de la empresa en 1990). Posee una red regional y ha sido pionera en la difusión y venta de la señal internacional en el extranjero. Ambas iniciativas, pese a no generar pérdidas, no serían lo suficientemente atractivas para un inversionista privado. Aquí TVN ha aprovechado la ventaja de un incentivo que va más allá del afán de maximizar ganancias para un propietario privado.

Sin embargo el financiamiento publicitario absoluto impide una programación que diferencie a TVN de sus competidores, al estilo de la BBC en el Reino Unido. Es muy improbable que pueda duplicarse el esquema inglés en nuestro país (entre otras cosas por el tamaño absoluto y por el grado de desarrollo de la economía), pero si el CNTV poseyera bastante más fondos para asignar a programas de especial interés nacional - por lo menos un 10% de lo generado por la industria- la

TVN es el único canal con un mandato que podríamos llamar de servicio público según la normativa vigente, el cual es bastante laxo, pues simplemente prohíbe cualquier subsidio fiscal y somete a TVN al mismo régimen de fiscalización que una sociedad anónima abierta.

⁸ Ishikawa, Sakae, et al.: "Diversity in Television Programming: Comparative Analysis of Five Countries", *Studies of Broadcasting*, No. 30, Broadcasting Culture Research Institute, Nippon Hoso Kyokai, Tokyo 1994

El financiamiento publicitario absoluto impide una programación que diferencie a TVN de sus competidores, como ocurre con la BBC en el Reino Unido. Es muy improbable que pueda duplicarse el esquema inglés en nuestro país (entre otras cosas por el tamaño absoluto y por el grado de desarrollo de la economía), pero si el CNTV poseyera bastante más fondos para asignar a programas de especial interés nacional -por lo menos un 10% de lo generado por la industria- la oferta programática en Chile mejoraría bastante en variedad.

oferta programática en Chile mejoraría bastante en variedad.

Por ahora, los fondos del CNTV son tan insignificantes que todos los canales chilenos deben tratar de bajar sus costos y ganar audiencias de la manera más fácil e inmediata posible. Es decir, TVN, Canal 13, Megavisión y los demás no tienen un buen incentivo económico para, por ejemplo, realizar miniserias históricas, documentales, programas culturales o largometrajes chilenos para TV porque, aunque consigan la misma audiencia, los 'envasados' made in USA o teleseries mexicanas son en general más baratos.

Críticas en contra del modelo de TVN

El 'modelo' de TVN se opone, aunque por razones distintas, a dos grandes vertientes: a la tradicional pro-televisión pública y a la neoliberal.

De modo muy resumido diremos que la primera, más influyente en los inicios de la historia televisiva chilena, es un constructo europeo occidental y consiste esencialmente en *transmitir una gama lo más amplia posible de programas a través de canales nacionales disponibles para todos*⁹. Para ello se requiere que todos o al menos uno de los canales sean de propiedad estatal y cuenten con financiamiento público en parte significativa y que, al menos según el modelo británico, sean autónomos respecto a intereses privados o partidarios (una alternativa, como en Italia, es cuotear los canales o los horarios entre las diversas facciones ideológicas). Otro rasgo importante es que se trata de canales *nacionales*, limitados a un estado-nación específico. En torno a este principio se estructuraron la mayoría de los sistemas radiales y televisivos europeos occidentales. Un caso similar y aún más exitoso -bastante desconocido en Chile- es la NHK japonesa, involucrada además en innovación tecnológica como la TV de alta definición.

La segunda vertiente, a la cual por la comodidad de usar la terminología en boga en este ámbito llamaré aquí "neoliberal" (o "libremercadista"), será explicada más adelante.

La crítica desde la "TV pública"

El modelo "clásico" de televisión pública europeo, incluyendo al británico, se encuentra en crisis y está buscando el modo de compatibilizar su mandato de servicio con mayor eficiencia y sensibilidad al mercado y a las preferencias menos elevadas del público¹⁰. Pero no por ello dejan de ser válidas sus críticas al modelo comercial.

Descartando el factor propiedad, los primeros dardos van en contra de la publicidad como sistema de

⁹ Scannell, Paddy: "Public Service Broadcasting and modern public life", *Media, Culture and Society*, Vol.11, No.2, 1989, pp.135-166

¹⁰ Achille, Ives & Ibáñez Bueno, Jacques: *Les télévisions publiques en quête d'avenir*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble 1994; Costa, Pere-Oriol: *La Crisis de la Televisión Pública*, Paidós Comunicaciones, Barcelona 1986

¹¹ Owen, Bruce: *Video Economics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1992

financiamiento. Primero, ella no asegura una gama amplia de programas. Al contrario, determina una programación estandarizada y banal que asegure grandes audiencias fáciles sin importar la *intensidad* de su satisfacción. Este problema fue analizado por Peter Steiner en 1952, y en lo básico sigue siendo válido. Al final de este artículo (en el Cuadro 1) se presenta una versión actualizada¹¹.

(Este modelo asume ciertas premisas discutibles, tales como costos uniformes de programación, valor parejo de cada espectador para el avisador, y subdivisión perfecta e igualitaria del público entre los tres canales).

Supongamos que la teleaudiencia se divide en tres grupos según sus preferencias: A (1.100 personas), B (400 personas) y C (200 personas). Cada uno de ellos alcanza máxima satisfacción al ver el programa de TV de su primera opción pero tolerarían ver otras alternativas si los canales no mostrasen su primera preferencia, hasta llegar un punto en que prefieren no ver TV (es decir, hasta que el costo de oportunidad de ver la TV, aunque sin valor monetario directo, se hace demasiado alto). Existen tres tipos de programas disponibles, #1, #2 y #3.

Si en este caso hubiesen tres canales de libre recepción, lo lógico sería pensar que el canal 1 mostrase el programa #1, el canal 2 el programa #2 y el canal 3 el programa #3 para satisfacer a toda la población, que es lo que más o menos hacen sistemas con canales públicos "clásicos" como el británico (que se complementa con canales comerciales). Pero tres canales financiados por publicidad van a preferir mostrar sólo el programa #1, porque es más rentable dividirse en partes iguales las 1.500 personas de los grupos A y B sumados, pese a que el grupo B quedará satisfecho a medias (habría preferido ver el programa #2) y el C preferirá no ver TV. El

financiamiento público permite evitar esta "lógica ilógica".

Cabe señalar que la NHK, en un ejemplo de exactitud nipona, esta monitoreando a través de un indicador matemático¹² el grado exacto de diversidad programática en los sistemas de televisión de los países industrializados desde 1990¹³. Las conclusiones son significativas: el sistema que ofrece menos diversidad es precisamente el comercial-norteamericano; mientras que el que ofrece más es el británico -el máximo exponente del modelo de TV pública-, seguido por Suecia, Japón y Canadá¹⁴.

Esta búsqueda por la máxima audiencia tiene además otros efectos indeseables. En el ámbito cívico-institucional (esencial para una democracia) podemos mencionar una '*espectacularización*' de las noticias y el empobrecimiento del debate cívico en aras de informaciones cada vez más llamativas, inconexas entre sí y superficiales. Aunque el tema es controvertido y no totalmente comprobado, autores como Ranney¹⁵ han investigado la influencia de los noticiarios de TV sobre la creciente desmotivación ciudadana y el desprestigio de la función política en EEUU, paradigma del esquema comercial.

Los rasgos de país en desarrollo propios de Chile hacen que sea muy delicado el dejar *todo* el sistema televisivo en manos privadas. EEUU es uno de los pocos países del mundo en que la TV siempre ha sido comercial/privada, pero hasta el día de hoy existen restricciones para los extranjeros que quieran operar canales de televisión. No podemos ser más papistas que el Papa.

¹² de Diversidad', expresado a través de una fórmula matemática que determina el nivel de entropía relativa de cada sistema de TV.

¹³ Ishikawa et al., *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p.159.

¹⁵ Ranney, Austin: *Channels of Power - The impact of television on American politics*, Basic Books Inc., New York 1983

Chile es demasiado frágil en el contexto mundial como para no dejar al menos un canal influyente en manos nacionales, a pesar de que sus programas no sean muy distintivos.

Además, la sociedad como un todo sufre ineficiencia económica e insatisfacción social, pues los canales comerciales tienden a exhibir programación similar para asegurarse la máxima audiencia, con el consiguiente despilfarro de recursos y carencia de alternativas reales de programas, pese a la multiplicidad de canales. A diferencia de otras industrias, en la TV no existe relación directa entre consumo de TV y costos, por lo que el incremento de la competencia por los ratings genera el alarmante fenómeno del *costo inflación* y que ha afectado a los canales norteamericanos recientemente¹⁶.

Por último, considerando el factor propiedad, los defensores del sistema público de TV opinan que sólo un canal perteneciente a un Estado-nación puede mantener, enriquecer y defender la identidad nacional¹⁷.

La crítica neoliberal

Por su parte, la postura neoliberal (para este artículo usaré este término más bien amplio) considera que la mayor eficiencia económica y bienestar social resulta de la libre interacción en el mercado de los agentes privados, con un mínimo de interferencia estatal en casos muy calificados: monopolio, externalidades o bienes públicos. El mejor exponente de este principio en el campo televisivo es EEUU.

Esta perspectiva se opone a la existencia de un canal estatal como TVN ya que no sólo es más susceptible a manipulaciones políticas del Gobierno¹⁸ sino porque también, al carecer de propietarios particulares guiados por maximizar ganancias, llevaría inherente en sí el pecado original de la ineficiencia económica, pues sus responsables no estarían velando por su propio patrimonio¹⁹. Por lo demás, el carácter nacional de los canales públicos tradicionales entorpece la flexibilidad necesaria para invertir afuera del país o de asociarse con empresas foráneas.

Si no puede evitarse la existencia de un canal público, ojalá éste fuera un *gap filler* o “llenador de brechas”: un emisor de programas de élite que no transmitan los canales privados. Pero ello ya no tendría asidero, pues ahora los medios más especializados, como la TV-cable o videocassettes, parecen “llenar las brechas” mejor, y los usuarios están dispuestos a pagar directamente -y bastante- por estos servicios.

Respecto al sistema de financiamiento, y pese a las fallas de un sistema basado en ratings, el neo-liberalismo destaca la constante preocupación de la TV comercial por atraer al espectador en contraste con lo ocurrido históricamente en los sistemas públicos, muchas veces aislados en torres de marfil de “alta cultura”. Además, la supuesta banalización de los programas no es un fenómeno único de la TV comercial, sino que ella también es capaz de generar productos de alta calidad. Por último, el avisaje no sólo estimula la demanda por los bienes publicitados (con lo cual se vigoriza la economía) sino también fomenta la innovación y el mejoramiento de los mismos productos.

Argumentos a favor de TVN

¹⁶ Garnham, Nicholas, “The broadcasting market and the future of the BBC”, *The Political Quarterly*, Vol.65, No.1, 1994, pp.11-19

¹⁷ Blumler, Jay (1993): “Meshing money with mission: purity versus Pragmatism in Public Broadcasting”, *European Journal of Communication*, 8(4), pp.403-424

¹⁸ Instituto Libertad y Desarrollo: “Política de Comunicaciones y Televisión Nacional”, *Libertad y Desarrollo*, No.25, Septiembre 1993, pp.5-6

¹⁹ Hanke, Steve: “Lecciones de privatización para América del Sur”, *Estudios Públicos*, No.37, Verano 1990, pp.147-164

Pese a lo válido de las críticas de uno y otro lado, aún existen justificaciones para intervención estatal más allá de un simple rol regulador (el ideal neoliberal: un CNTV solitario), pero sin llegar tampoco a un monopolio público. Es por eso que TVN -canal de propiedad pública, pero comercial- aparece como una síntesis que vale la pena examinar, pues produce beneficios económicos y sociales dentro de las posibilidades e idiosincrasia del país.

Hay dos ámbitos que justifican esta afirmación. El primero corresponde a una dimensión internacional y tiene que ver, por una parte, con la condición de Chile como país del Tercer Mundo y, por otra, con la pequeñez de su mercado, lo cual es independiente de su nivel de desarrollo. El segundo ámbito corresponde a las características económicas y tecnológicas del mercado televisivo actual, y que son razones más de fondo.

Aspectos coyunturales: nivel de desarrollo y tamaño

Para lo que nos interesa aquí, Chile comparte con el resto del tercer mundo las siguientes características²⁰:

a- Dependencia tecnológica. Sólo tenemos acceso a los escaparates de la tecnología, no tenemos ni voz ni voto en la definición de formatos, estándares, o nuevos medios;

b- Localización periférica respecto a los grandes centros de decisión mundial. Las principales decisiones que conciernen la tecnología y las condiciones del comercio internacional las toman los países industrializados: EEUU, Japón y la Unión Europea.

c- País deudor, no acreedor. En virtud a la crisis de la deuda externa estamos obligados ante la banca internacional a mantener un nivel de gasto público muy

bajo, por lo tanto no podemos costearnos una televisión estatal de calidad al estilo de la BBC. Por ejemplo, el gasto fiscal era más o menos un 46% del PNB en 1970; en 1992, la cifra era de un 22.1%²¹.

d- Importador de productos culturales, en vez de exportador. Los países en desarrollo son mercados secundarios de productos culturales. Es decir, los países más ricos (o más grandes, como México o Brasil) exportan sus programas a bajo precio porque ya han recuperado sus costos en casa. La mitad de los programas de la TV chilena son extranjeros, y gran parte de ellos proviene de EEUU por esta sencilla razón.

e- Extendidos niveles de pobreza. Hace improbable e indeseable en términos sociales el reemplazar a la TV de libre recepción por tecnologías de pago directo, pues agravaría el existente dualismo pobres/ricos en nuestra economía. Un alto porcentaje de chilenos no puede pagar por ahora TV cable, videos, o canales vía satélite para estar 'informados, entretenidos y educados' - como lo hace hoy la TV de libre recepción para todos. Consideraciones sociales aparte, incluso en los países ricos lo más probable en el mediano plazo parece ser una complementación en vez de una sustitución de la TV por las nuevas tecnologías, como sucede con la imprenta o el cine respecto a la TV²².

f- Relativa fragilidad institucional. Nuestra democracia es frágil aún. Una manera de reforzarla es manteniendo un canal influyente cuyo directorio represente las principales sensibilidades existentes en el país, ya que ningún otro canal está obligado a hacerlo.

Estos rasgos de país en desarrollo hacen que sea muy delicado el dejar *todo* el sistema televisivo en manos privadas. EEUU es uno de los pocos países del mundo en que la TV siempre ha sido comercial/privada, pero hasta el día de hoy existen restricciones para los extran-

²⁰ Todaro, Michael: *Economic Development*, 5th Edition, Longman, London & New York, 1994

²¹ World Bank: *World development report 1994, Infrastructure for Development*, Oxford University Press, New York 1994

²² Garnham, Nicholas: "Economic, institutional and cultural barriers to convergence", paper presented to the conference "The Convergence of Information Technologies", University of Quebec a Montreal, September 29th-1st October, 1994

La justificación ideológico-política de TVN descansa entonces en su obligación de hacer lo que los demás no están obligados a hacer, pero que pueden hacer si lo desean: asegurar la calidad y el constante enriquecimiento del debate democrático para reforzar la esfera pública chilena, ¡incluso a través de telenovelas!

jeros que quieran operar canales de televisión. No podemos ser más papistas que el Papa. Chile es demasiado frágil en el contexto mundial como para no dejar al menos un canal influyente en manos nacionales, a pesar de que sus programas no sean muy distintivos. Es un problema de soberanía, en un sentido territorial, económico y cultural. ¿Por qué no Canal 13? Porque para un Estado laico no puede ser sólo un canal católico quien cumpla esa misión.

En todo caso, estos rasgos críticos han sido bien aprovechados por la televisión chilena. Pese a la dependencia tecnológica, Chile posee tecnología de punta y puede regodearse entre lo que los escaparates del Primer Mundo industrializado ofrece. No estamos incurriendo en los enormes gastos y riesgos que la innovación tecnológica implica. Los grandes deciden, Chile después puede aprovisionarse con lo mejor que se ofrezca.

Como país deudor que debe ser obediente y disciplinado, hemos llegado a un esquema de TV pública que no genera los desequilibrios en las finanzas fiscales, a diferencia incluso de varios sistemas europeos.

Como importadores de productos culturales, es verdad que hay riesgo de dumping de programas y de socavamiento a la cultura nacional. Pero también es cierto que tenemos acceso a material de alta calidad a bajo cos-

to que nos hace elevar los estándares de la industria. Autores como Randall (1993) destacan además el efecto beneficioso de los programas y noticieros extranjeros para la democratización en América Latina y Europa del Este. Y por último, al parecer hemos alcanzado una especie de tope natural a la presencia de programas extranjeros: un 50% de toda la programación en el primer trimestre de 1994 (CNTV, 1994). Esto es notable en un contexto tan desregulado como el nuestro.

Existe un último aspecto que se hace más evidente en la medida que Chile se ha ido desarrollando: somos un país pequeño. Este es un problema distinto a su nivel de desarrollo, y lo sufren naciones ricas como las escandinavas, Benelux o Suiza. Este es un capítulo en sí mismo y no quisiera extenderme demasiado aquí. Baste decir que para Chile es ventajoso (así como peligroso) contar con el mismo idioma y matriz cultural que el resto de América Latina y que la colonia hispana en EEUU, pues eso le permite posicionarse en el continente de una manera que no puede hacerlo una Holanda o una Dinamarca en la Unión Europea. Los eventuales riesgos o beneficios de esta situación dependerán de la inserción de los canales chilenos con los mercados extranjeros y su relación con gigantes como Televisa (la red hispana más grande del mundo) Globo o Venevisión...o viceversa.

Conviene recordar un antecedente: la CORFO creó Chile Films en 1940 para desarrollar la industria del cine (y a TVN en 1968). El cine chileno jamás pudo llegar a competir con el de México, Argentina o Brasil: una razón importante de este fracaso fue lo reducido del mercado nacional²³. Ni siquiera en EEUU se producen películas o programas sólo para ser exportados, los costos se recuperan 'en casa' y *después* se generan ganancias adicionales afuera. Los canales chilenos debieran reevaluar esa experiencia y superar los errores cometi-

²³ Chanan, Michael (Ed.) (1976): *Chilean Cinema*, British Film Institute, London

dos si pretenden coproducir y exportar teleseries y productos similares.

Las razones de fondo a favor de TVN

Hasta ahora hemos discutido razones más o menos coyunturales y adscritas a la realidad de Chile que justifican la existencia de TVN. Pero además existe una serie de razones políticas, económicas y tecnológicas de la televisión per se que justifican cierto grado de intervención estatal. Estas razones son las de mayor peso para justificar un canal estatal como TVN.

1. Fortalecimiento democrático

Los argumentos político-ideológicos, -y en última instancia, valóricos- que justifican un canal público de TV tienen que ver, en primer lugar, con la noción occidental de democracia representativa liberal a la cual nos sentimos adscritos. Puede haber democracia sin una TV pública relevante (de nuevo EEUU), pero también es cierto que ella ha contribuido al fortalecimiento democrático en Europa Occidental, Oceanía y Japón.

La discusión aquí se enlaza con el concepto de *esfera pública* desarrollado por Jürgen Habermas en los años '60 y que se refiere a aquel ámbito social para una política racional separado de los intereses económicos y del Estado, y que nació a partir de la Ilustración del siglo XVIII. La esfera pública posee recursos propios, un acceso abierto a todos, un discurso racional basado en la evidencia y una orientación al bien público por encima de los intereses privados. En la práctica se refiere a los espacios de participación y discusión democrática abiertos por la burguesía urbana -impulsora de la democracia actual- y que se plasmó en instituciones como las universidades o la prensa.

Autores como Aufderheide (1991), Garnham (1990) y Scannell (1989) plantean que la televisión pública debe ser *el* espacio donde se dé la esfera pública en

la actualidad, con un discurso que apele a las facultades superiores del ser humano con el fin de reforzar el bien común necesario en la convivencia democrática. La televisión privada/comercial cumple otro rol, pues se dirige a los apetitos concupiscentes de *consumidores* motivados por instintos y emociones, y no tanto a *ciudadanos racionales*, miembros de una comunidad.

Es decir, cada tipo de televisión -estatal y privada- tiene un rol que cumplir, y son complementarios antes que excluyentes uno del otro. Aufderheide (1991) llega a decir que sin un público así definido no hay democracia. Esto implica reconocer que la TV pública debe ser necesariamente *política, pero no necesariamente partidaria*.

La justificación ideológico-política de TVN descansa entonces en su obligación de hacer lo que los demás no están obligados a hacer, pero que pueden hacer si lo desean: asegurar la calidad y el constante enriquecimiento del debate democrático para reforzar la esfera pública chilena, ¡incluso a través de telenovelas! Es saludable para la democracia que al menos un canal esté obligado a dar acceso representativo a todos los sectores de la *ciudadanía* en su directorio, y que asegure un nivel de debate que beneficie al sistema democrático. Los demás canales tienen, con absoluta legitimidad, otra función que cumplir.

Vale la pena mantener a TVN en manos del Estado, aunque las razones no son muy evidentes para el telespectador y tienen que ver con dimensiones estratégicas de política económica: equilibrio ideológico, eficiencia económica al promover la competencia, y fomento a la industria televisiva nacional.

2. Distorsiones en el mercado, limitantes tecnológicas y la supuesta superioridad de la empresa privada

Para bien o para mal, la televisión no es un "tostador con imágenes" como afirmase el director de la FCC (Comisión Federal de Comunicaciones de los EEUU) en un arranque de libremercado algo simplista típico de los '80. No sólo subsisten importantes anomalías y diferencias del mercado de la TV con respecto a otros mercados ordinarios, sino además la tecnología -sobre la cual recaen muchas esperanzas- ha resuelto sólo parte del problema.

Ya señalamos que aún el neoliberalismo más ortodoxo reconoce la necesidad de intervención estatal allí donde el mercado falla: monopolios, externalidades y en la asignación de bienes públicos. Pues bien, estas tres distorsiones se dan en el caso de la TV.

¿Cómo debiera ser esta intervención? Brunner (1995) resume en tres las funciones que debe cumplir el Estado actual: "la coordinación estratégica de los subsistemas autorregulados, la inversión destinada a expandir las capacidades materiales y humanas de la sociedad que el mercado no provee, y las políticas centradas en la extensión de la equidad". Para ello, el Estado complementa su accionar con el sector privado según las demandas y necesidades de la ciudadanía, guiado por otra tríada de principios rectores: descentralización, control ciudadano y gestión eficaz. También es saludable que la empresa estatal compita en igualdad de condiciones con las privadas, y que el rol normativo del Estado esté separado de la actividad empresarial²⁴. TVN cumple todos estos requisitos.

Veamos ahora las razones que justifican la intervención estatal en el sector televisivo:

Distorsiones en el mercado

Se dan tres muy importantes: tendencia al monopolio, transacción de un bien público, y externalidades. La tendencia monopólica resulta no sólo de los altos costos involucrados, sino de características inherentes de la TV. Primero, sus productos poseen *novedad* intrínseca: el valor de los programas depende de la originalidad de contenido percibida por el público. Esto obliga a *innovarlos* constantemente, por lo cual su *demandas es incierta* porque cada nueva edición se trata de un prototipo nuevo. Compárese las incertidumbres que rodean los lanzamientos de cualquier otro producto en el mercado²⁵.

Para burlar este riesgo, las industrias culturales (diarios, editoriales o canales de TV) preparan grandes catálogos o repertorios de productos (programas a lo largo de la pauta diaria, en el caso de un canal), ya que invariablemente *siempre habrá productos que fallen*; y en la realidad los pocos productos que aciertan pagan por todos los demás²⁶. ¿Cuál es el resultado de esto? Que sólo grandes operadores están en condiciones de preparar estos vastos catálogos o repertorios que aseguren la supervivencia de la empresa, con lo cual la tendencia al monopolio se refuerza.

Concurre a ello también el que *los costos marginales por consumo de TV son cero*. Es decir, dentro del alcance de su señal, al canal le cuesta cero entregar su producto a cada consumidor adicional: vale lo mismo transmitir para uno o para cien millones de personas. Para recuperar los costos de su emisión, el canal de TV buscará siempre maximizar su llegada pues no le cuesta un peso añadir un nuevo espectador...pero para ello requiere fuertes inversiones (que sólo unos pocos pueden hacer) para maximizar su capacidad de transmisión y para generar un catálogo amplio de programas.

²⁴ Kast, Miguel: "Relaciones de la política económica con la administración del Estado de Chile: el estado empresario y el principio de subsidiariedad", *Estudios Públicos*, No.13, Verano 1984, pp.211-228; Larroulet, Cristián: "Reflexiones en torno al estado empresario en Chile", *Estudios Públicos*, No.14, Otoño 1984, pp.129-151

²⁵ Collins, Richard; Locksley, Gareth & Garnham, Nicholas: *The economics of TV- The UK case*, Sage Publications, London 1988

²⁶ Miège, Bernard: *The capitalization of culture production*, International General, New York 1989

Por lo demás la señal de TV es un *bien público*, lo que significa que la compra directa de señal por parte del consumidor es imposible, lo cual es una razón fundamental para la intervención estatal²⁷. En contraste con un *bien público*, un *bien privado* si puede ser adquirido en un mercado normal porque su consumo es excluyente y rival: quien lo vende puede excluir del bien en cuestión a quien no pague, y quien compra rivaliza con otros compradores por el producto (o sea, vendo una casa o un auto a alguien, pero nadie más que uno se lo lleva. Esto no ocurre con bienes públicos como defensa nacional, por ejemplo). Existiendo el aparato receptor, la señal de TV no es excluyente ni rival: como no es viable cobrarle al telespectador, otro debe pagar por el servicio. Se trata entonces de un mercado anómalo, dual, en que si no es el Estado es un avisador quien paga por publicitar su producto al televidente durante los programas.

Respecto a las *externalidades*, los avances tecnológicos socavaron una muy importante sobre la que se basó tradicionalmente la televisión pública: la escasez de frecuencias. En la banda VHF, en la cual opera nuestro sistema, hay sólo trece opciones. Pero ahora también existe la banda UHF, el cable, los videocasetes y el satélite.

No obstante, muchos de los costos, beneficios y peligros de la TV son externalidades imposibles de cuantificar y, para colmo, también bienes públicos: ¿cuánto “vale” una ciudadanía mejor o peor informada, educada o alienada, por ejemplo? Aunque es difícil de cuantificar y aislar de otras influencias, es evidente que existe un efecto social importante de la TV.

Entman & Wildman (1992) afirman que una de las principales debilidades del modelo de libre mercado (anti-TV pública) es que asume que las decisiones que toman los individuos para satisfacer sus necesidades en el mercado están fijas, ignorando así el impacto de la cultura y del proceso de socialización en la formación de

preferencias. En otras palabras, los programas de TV afectan las ideas que circulan en la sociedad, y éstas afectan las preferencias que los individuos desarrollan. Los canales, por lo tanto, no son neutrales en la construcción de ese arquetipo ideal que es el “consumidor soberano”.

Limitada alteración de la estructura de costos a través de la innovación tecnológica

Las “nuevas” tecnologías de distribución (cable, satélite, videocasete, que en realidad datan de varias décadas atrás) y la digitalización de la señal audiovisual resolvieron el problema de la escasez de frecuencias televisivas, como ya se dijo más atrás.

Sin embargo, las nuevas tecnologías no han alterado del mismo modo la estructura de costos de la industria. Es decir, el costo de producir una telenovela, un spot o una miniserie sigue siendo alto, e intensivo en mano de obra y en tecnología. Por ello los cientos de canales por satélite y cable deben repetir material con mucha frecuencia: en general, hay mucho más de lo mismo y la posibilidad de elegir no se ha incrementado al ritmo que se esperaba. Por eso en países de alta penetración del cable como EEUU, Bélgica o Canadá el público no ve más de seis o siete canales²⁸, y no siempre se renuevan todas las suscripciones.

Esto conlleva un riesgo adicional de monopolización además de los discutidos más arriba: los operadores más grandes que controlen las fases de producción y distribución (al estilo Murdoch, Azcárraga o Berlusconi) tendrán ventaja sobre operadores fragmentados y pequeños, pues podrán sobrellevar mejor la incertidumbre de la demanda por los productos culturales, que para colmo estará más dividida entre múltiples canales de cable, TV abierta, vía satélite y/o multimediales. Insisto que es un riesgo y no un hecho comprobado, pero conviene tenerlo muy en cuenta.

²⁷ Garnham (1994), *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*

C. Discutible superioridad de la empresa privada sobre la pública.

Por último, *no está demostrada la inherente superioridad de la empresa privada sobre la pública* en cuanto a eficiencia se trata²⁹. Es verdad que existen muchos y buenos *ejemplos* de empresas públicas ineficientes, pero de allí a declamar que esos ejemplos constituyen una muestra representativa de todas las empresas del planeta es un paso demasiado aventurado y, para bien o para mal, no científico. Porque de la misma manera existen *ejemplos* de lo contrario, como el espectacular desarrollo de los "tigres asiáticos" con fuertes dosis de protagonismo estatal en la economía.

La evidencia documentada y más o menos sistemática que existe es en el sector manufacturero de los países desarrollados, pero poco se sabe sobre el sector servicios y/o del resto del mundo³⁰. Además, muchas de las empresas públicas operan en sectores que presentan distorsiones clásicas como monopolio natural o provisión de bienes públicos, y además enfrentan parámetros bastante más difíciles de cuantificar -tales como el control estratégico de un recurso- que un simple balance de ingresos versus egresos. Comparar la eficiencia de una empresa pública con una privada a lo largo del eje unidimensional del rendimiento económico puede ser en muchos casos comparar peras con manzanas, si se hace sin cuidado.

El argumento neoliberal que afirma que la propiedad privada incentiva una gestión empresarial más eficiente que cuando la empresa es pública³¹ suena sugerente, pero existen varios inconvenientes.

Primero, asume una premisa psicológica sobre motivación personal que es "de sentido común", pero

lejos de estar demostrada. Una gestión eficiente de recursos humanos, con los incentivos y recompensas adecuados para el personal, puede generar excelentes resultados sin necesidad de mediar la variable propiedad de la empresa (Canal 13 es un claro ejemplo).

Segundo, la estructura de propiedad de las empresas contemporáneas (sobre todo algunas trans-nacionales) no siempre permite vislumbrar con claridad al propietario, ya sea porque los accionistas estén muy fragmentados, o éstos sean a su vez otras empresas o instituciones. En esos casos son muchas veces los estratos gerenciales quienes terminan comandando el negocio y sus parámetros de eficiencia y no sus dueños, como ocurre con los keiretsus (grandes conglomerados) japoneses³².

Tercero, el inmediatismo de obtener ganancias lo más rápido posible puede ser muy perjudicial para la gestión y efectividad de la empresa privada en el mediano o largo plazo. Un ejemplo casi clásico a estas alturas es la ventaja lograda por la industria automotriz japonesa sobre la estadounidense, que opera con un horizonte estratégico mucho más amplio y menos centrado en beneficios instantáneos para el inversionista.

Por último, y como ocurre entre muchos defensores de la TV pública, no pocos partidarios de la iniciativa privada poseen intereses creados. Hay demasiadas posibilidades de negocios jugosos a la vista -quitando al Estado de por medio- como para esperar altruismo, responsabilidad social o rigor científico en muchas de las afirmaciones que se hacen sobre el tema. Del mismo modo, el temor a perder su razón de ser motiva a las burocracias estatales a buscar justificaciones mal fundadas.

²⁹ Hughes, Owen: *Public Management and Administration- An introduction*, St. Martin's Press, New York 1994; Haile-Mariam, Yacob & Mengitsu, Berhanu: "Public enterprises and the privatisation thesis in the Third World", *Third World Quarterly*, Vol.10, No.4, 1988, pp.1565-1587

³⁰ Haile-Mariam, Yacob & Mengitsu, Berhanu, *op. cit.*

³¹ Hanke, Steve: "Lecciones de privatización para América del Sur", *Estudios Públicos*, No.37, Verano 1990, pp.147-164; Instituto Libertad y Desarrollo, *op.cit.*

³² Chen, Min: *Asian Management Systems: Chinese, Japanese and Korean styles of business*, Routledge, London & New York, 1995

Conclusión

Las nuevas tecnologías de distribución audio-visual y la redefinición del rol del Estado hacia un papel más indirecto en la economía han hecho obsoleto el monopolio tradicional de televisión pública, el cual debe convivir y competir contra la TV privada y comercial en todo el mundo. Por ser un país pequeño y en desarrollo, Chile no puede costear un canal de servicio público al nivel europeo, así es que ha redefinido a TVN como una empresa autónoma del Gobierno auto-financiada por publicidad, coexistiendo en un mercado competitivo con otros canales universitarios y privados.

Hay tres ventajas principales en mantener el canal en manos del Estado. Primero, un canal *chileno* cuyo objetivo principal no es lucrar para sus dueños (cual es también el caso de Canal 13) puede realizar:

-iniciativas rentables pero complicadas, como las teleseries o estelares (incorporando temáticas, talentos y recursos nacionales), y la contrata a sabiendas de producción independiente (con la expresa intención de generar un mercado de productoras autónomas). En cambio, un operador privado común preferiría no arriesgar un capital que podría ir a su bolsillo si puede generar el mismo ingreso publicitario con un 'envasado',

-iniciativas que se autofinancian pero no generan ganancias suficientes como para atraer a un inversionista privado, como la red regional y la señal internacional; o programas como 'La Tierra en que Vivimos' o 'Al Sur del Mundo' (Canal 13); e

-iniciativas que no son rentables pero cumplen un servicio público, ya sea educativo (TELEDUC en Canal 13 es el caso más notable de la televisión chilena), cultural o de interés nacional ('Tierra Adentro'). Sin subsidios estos

programas siempre serán una minoría relegada a horarios de baja sintonía; pero al menos alguien los muestra. Otros canales preferirán repetir una película vieja y no hacerse más problemas.

Segundo, un canal independiente de intereses religiosos (Canal 13) y comerciales/privados (su muy respetable función es la de ganar dinero para sus accionistas) contribuye a mantener la muy necesaria diversidad ideológica que la democracia chilena necesita para revitalizarse. No es agradable disentir, pero en una democracia es inevitable y necesario.

Tercero, en términos de la eficiencia económica de *toda* la industria televisiva, TVN -dentro de este mercado competitivo- constituye un acicate para que los demás canales compitan en los puntos arriba mencionados y para que los ingresos se reciclen *dentro* de la economía nacional. Ningún otro canal puede dejar también de denunciar las corrupciones e hipocresías de nuestra pulcra transición si TVN ya lo hace y obtiene altos ratings (y ganancias) por hacerlo; tampoco Canal 13 dejará de hacer telenovelas y de contratar actores chilenos si es que el 7 está en lo mismo a dos cuabras de distancia.

Vale la pena mantener a TVN en manos del Estado, aunque las razones no son muy evidentes para el telespectador y tienen que ver con dimensiones estratégicas de política económica: equilibrio ideológico, eficiencia económica al promover la competencia, y fomento a la industria televisiva nacional sin distorsiones macro-económicas provocadas por un gasto fiscal descontrolado. Pero en materia de programación las ventajas de TVN no son tan claras. A menos que nuestra clase política decida modificar el sistema de financiamiento e incremente dramáticamente el escuálido subsidio que administra el CNTV (0,01% del dinero manejado por la industria de la TV en Chile), la programación de Canal 7 seguirá siendo muy similar a la de sus competidores.

CUADRO N°1

	Grupo A	Grupo B	Grupo C
No. de persona	1.100	400	200
1a. Opción	Programa #1	Programa #2	Programa #3
2a. Opción	No ver TV	Programa #1	Programa #2
3a. Opción	No ver TV	No ver TV	No ver TV