



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Televisión digital en Chile: ¿es posible más y mejor TV para los chilenos?

SERGIO GODOY ETCHEVERRY, MBA PhD
Facultad de Comunicaciones



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Televisión digital en Chile: ¿es posible más y mejor TV para los chilenos?

SERGIO GODOY ETCHEVERRY, MBA PhD
Facultad de Comunicaciones

Televisión digital en Chile: ¿es posible más y mejor TV para los chilenos?

SERGIO GODOY ETCHEVERRY, MBA PhD
Facultad de Comunicaciones

Palabras clave:

Televisión digital, interés público, convergencia, Chile, TV abierta, TV pago.

Introducción

El presente trabajo busca evaluar las implicancias regulatorias de la adopción en Chile de la TV digital terrestre (TVDT, es decir, TV abierta digitalizada), particularmente a raíz del envío al Congreso del proyecto presidencial de reforma a la ley que regula a toda la TV (N° 18.838) a fines de 2008¹. Para esto aplicaremos una visión de todo el **sistema** televisivo, incluyendo sus dimensiones de política pública, económico-industriales, tecnológicas y sociales. Además se privilegiará la perspectiva del público en tanto cómo la digitalización les podría permitir acceder (o no) a más y mejor televisión, a un costo razonable, nutrida de más y mejores contenidos elaborados localmente.

Para ello este trabajo se dividirá en tres partes. La primera delinea el contexto en que se encuentra la TV, en términos de su relevancia social y de los cambios que está sufriendo en sus modelos de negocio y de producción a raíz de la digitalización. La segunda parte plantea tres modelos de análisis que pueden ayudar a ordenar la discusión regulatoria: el de liberalismo/restricciones de Curran & Seaton, el de TV de servicio público y el de parámetros de calidad televisiva por actores y niveles. Cada uno de ellos se aplica a la realidad presente o histórica de los marcos normativos de la TV chilena. En esta sección se alude además al sistema británico

de TVDT, Freeview, cuyo éxito tiene bastante que ver con un marco regulatorio coherente, actualizado y con objetivos claros de bien común.

La tercera parte analiza y evalúa, en base a los modelos y antecedentes detallados en las secciones previas, el proyecto de reforma legal del Gobierno con el fin de permitir la digitalización de la TV abierta.

PARTE I EL CONTEXTO

La importancia de la TV

Junto con la radio, la televisión abierta (TVA, también llamada de libre recepción o “terrestre”, para no confundirla con la satelital) es la única tecnología presente en casi el 100% de los hogares, sólo comparable con el 90% de chilenos con celular en 2008. En contraste, se estima que 48% de las personas acceden a Internet (una de las tasas más altas de Latinoamérica) y 30% de los hogares a TV de pago. Al ritmo de unas tres horas promedio de visionado per cápita al día, la TVA es clave para formar las nociones de “realidad” en las mentes del chileno promedio. Esto no sólo se consigue mediante los programas informativos, sino en los modelos y estereotipos presentes en los géneros de entretenimiento, sin descontar a los mensajes publicitarios que financian todo el conjunto. Por su masividad e instantaneidad (lo que la hace muy efectiva), la TVA es el medio que más publicidad atrae desde hace décadas: según la Asociación Chilena de Agencias Publicitarias (ACHAP), en 2008

¹ Previo a la impresión de este documento, con fecha 14 de septiembre de 2009, el Gobierno definió que la norma que adoptará Chile para transmitir TV digital será la japonesa adaptada por Brasil. Este hecho no afecta la discusión contenida en este artículo.

captó la mitad de la torta publicitaria de 933 millones de dólares.

La TVA es “abierta” porque su medio de transmisión es el espectro electromagnético, un objeto que presenta ciertas peculiaridades importantes. Primero, está libremente disponible. Al emisor le basta con una antena para emitir y, mientras no hubo tecnología digital, era imposible cobrarle a las personas que contaban con receptores, quienes se acostumbraron a recibirla gratuitamente. Así, los emisores debieron financiarse mediante terceros: anunciantes, gobiernos o mecenas. Segundo, y como ocurre con las playas, el espectro es finito: no hay espacio para un número ilimitado de emisores, a diferencia de lo que ocurre con otros medios. Tercero, cuando no se regula el uso del espectro, los emisores normalmente se interfieren entre sí.

Por todas esas razones, la doctrina mundial establece que el espectro electromagnético es un bien nacional de uso público concesionable por plazos específicos a personas u organizaciones seleccionadas mediante algún mecanismo, ojalá imparcial (lo que no siempre ocurre). Los países suelen exigir ciertas contraprestaciones al concesionario a cambio de este privilegio, las cuales varían de país en país (McQuail, 1998). En Chile, entre otras cosas, la TV debe emitir una franja de propaganda electoral en tiempo de elecciones e inhibirse de exhibir contenidos obscenos o violentos, so pena de sanciones del Consejo Nacional de Televisión (CNTV).

Lo que implica la digitalización

Los receptores de TV en Chile son analógicos y no pueden captar señales digitales, a menos que se les añada un adaptador que “traduzca” o convierta de un lenguaje a otro. Pero hay varios emisores digitales: los DVDs (que vienen con una “salida” analógica), la TV de pago (que requiere un decodificador o *set top box*), e Internet por supuesto. Los canales de TVA deben esperar al cambio legal para transmitir con la nueva tecnología, dado que el público requiere cambiar sus receptores o conseguir un decodificador. Y las sociedades contemporáneas asumen que el acceso universal y gratuito a la TV es un derecho adquirido, algo que ni Internet ni el cable pueden asegurar.

Pero aparte del cambio en los receptores, el lenguaje digital modifica las premisas sobre la que se constru-

yó la industria de la TV convencional. La digitalización codifica imágenes, sonidos y texto usando el lenguaje de los computadores, por ende permite mezclar no sólo a medios que antes estaban separados (como prensa, música, TV o cine) sino a las telecomunicaciones, porque los datos binarios se pueden transmitir por redes inalámbricas y de cable. Este proceso de *convergencia tecnológica* está en el corazón del cambio de analógico a digital, lo cual tiene por correlato a las fusiones y adquisiciones corporativas².

Lo anterior implica, primero, que la TV abierta (y analógica) ya no es el único tipo de televisión que existe. El lenguaje digital permite recurrir a una gran gama de mecanismos de distribución y/o combinarlos. Así, hay TV por antena satelital directa al hogar (DirecTV o Sky), por cable (VTR, Zap, Telefónica), por antena convencional terrestre (TV abierta) y por Internet de banda ancha. En algunos aspectos, estas TVs se complementan entre sí; en otros sustituyen a la TV abierta. Para distinguirla de las “otras” televisiones digitalizadas, hablaremos en adelante de TV digital terrestre (TVDT), que es la TV abierta digital, que transmitirá usando antenas ubicadas en el planeta Tierra (a diferencia de la satelital, que usa antenas flotando en el espacio).

Distinguir entre TVDT y las otras TVs es relevante porque implican diferentes experiencias de visionado y, por ende, de los modelos de negocio que las sustentan, aunque suelen compartir la misma pantalla en el hogar.

El modelo de negocio televisivo: cambio profundo

El modelo de negocio de la TVA y su correspondiente marco regulatorio es muy antiguo. Tanto, que en Chile es muy similar a la radiodifusión AM de los '30 y '50: hay relativamente pocos concesionarios, y cada uno de ellos opera un solo canal. Cada operador elabora buena parte de los contenidos que emite, los combina en una programación, los distribuye mediante una concesión espectral a una audiencia generalista y recauda publicidad para financiarse. La publicidad se asigna según la cantidad y tipo de público que cada canal atrae, medido por una encuesta (electrónica, en este caso: el *people meter*) ejecutada por una empresa separada. La necesidad de atraer audiencias masivas incentiva a los operadores a imitarse entre sí, con la consiguiente pérdida de diversidad programática y sensación de

2 No tenemos espacio para discutir los pros y contras de las fusiones en la industria medial desde su perspectiva de gestión, pero baste decir que el escenario digital facilita que ocurran.

pocas alternativas desde la audiencia (Ishikawa, 1996; Godoy, 2000).

En la banda VHF caben siete canales de TVA: 2, 4, 5, 7, 9, 11 y 13, cada uno de ellos concesionado a un operador distinto porque la ley vigente les impide controlar más de uno. Esa variedad de operadores (uno estatal, tres universitarios y tres privados) asegura niveles razonables de calidad y diversidad editorial, considerando las limitadas posibilidades de un país pequeño de ingreso medio como Chile (Godoy, 2006; 2000; 1999). Esta cláusula ha impedido la concentración de propiedad que hay en otros países y sectores mediales, y obliga a los concesionarios a competir ferozmente entre sí por una torta publicitaria (estancada) en base al rating minuto a minuto (lo cual impidió el desarrollo de canales UHF analógicos durante los años '90)³.

Junto a esta manera tradicional de operar existe la TV de pago, que se financia en gran medida por cobro directo al usuario (y también por venta de publicidad, aunque a menor escala). Como en casi todos los países, en la TV paga domina un solo gran operador (VTR concentraba el 71% de los abonados en 2007), quien ofrece a sus suscriptores decenas de canales, tanto generalistas como especializados, y con diversas opciones de pago según el nivel de demanda por cada uno de ellos (señales básicas, *premium* y *pay per view*). Sólo los ingresos por suscripciones de VTR, que sumaban unos 360 millones de dólares en 2007, equivalían a casi el 80% de lo que recaudan todos los canales de TV abierta juntos. Pero además las suscripciones son más estables que la venta de publicidad.

Al igual que Telefónica, VTR obtiene ingresos adicionales a través de conexiones a telefonía fija e Internet de banda ancha, a lo cual se añadirá telefonía móvil durante 2010. Este *triple pack* de telefonía, Internet y TV constituye el corazón del negocio de este tipo de empresas, y la relación de ingresos por TV respecto a telefonía e Internet es aproximadamente de uno a diez⁴. Y mientras a la TV paga le queda un techo teórico de 70% de hogares chilenos aún no suscritos, la TV abierta ya no

tiene dónde crecer: no hay nuevos hogares para captar, y la torta publicitaria alcanzó hace un par de décadas la proporción respecto al PIB que se observa en países desarrollados (Godoy 2000; Tironi y Sunckel 1993).

Al mismo tiempo, y pese a la tendencia a las fusiones y adquisiciones corporativas, la cadena de valor televisiva se está volviendo más compleja y disgregada (Godoy 2007, 2006; Aris & Bughin, 2005). El típico canal de TVA chileno crea contenidos, los empaqueta (programa) y los distribuye, pero no se involucra en el hardware de recepción (que hoy abarca receptores de TV, celulares, PCs, *notebooks*, iPods y otros aparatos)⁵. Pero las telecomunicaciones e Internet permiten saltar de uno a otro de estos eslabones: YouTube, por ejemplo, no requiere un programador/distribuidor como TVN, HBO o Cinemax para que los videos lleguen al público. Por lo demás, estas herramientas también permiten nuevas dinámicas dentro de cada eslabón aprovechando la dinámica de *Web 2.0* (es decir, una Internet con usuarios activos subiendo e intercambiando material y no sólo como repositorio de documentos)⁶.

En el ámbito de la TV profesional, este ambiente permite modelos más flexibles de producción, tales como "producción en 360 grados", en que los contenidos se pueden explotar a través de vitrinas diversas y complementarias, tales como cines, DVDs, señales *premium* de cable y TV abierta generalista. También se recurre al apoyo de tecnologías como celulares e Internet para resúmenes o versiones más livianas de los programas, votaciones, promociones, sinopsis, espacios de debate y similares. En todas estas fases es posible integrar más activamente a las audiencias mediante funciones interactivas, las cuales se facilitan con la digitalización y además permiten captar pagos directos del público (Aris & Bughin, 2005).

Así, el escenario convergente incrementa la competencia, pero al mismo tiempo crea nuevas oportunidades. Y pese a que su modelo de negocio parece obsoleto en varios aspectos, por ahora son los operadores de TV abierta quienes tienen la mayor *expertise* en crear contenidos de atracción

3 Casi no hubo interesados para las concesiones de TV analógica en la banda UHF disponibles desde 1990: ha sido notablemente difícil financiarlos, porque cada uno requiere competir y vender publicidad aisladamente sin poderse fusionar entre sí (ver Godoy, 1999).

4 Hay que manejar esta cifra con cuidado porque no todos los operadores de telecomunicaciones ofrecen el *triple pack*. Además, quienes sí lo hacen fijan un precio de descuento por recibir los tres servicios y, por ende, es arriesgado asumir que se puede separar fácilmente uno de otro.

5 Aunque hay ejemplos puntuales de telenovelas y formatos de programas exportados o licenciados a terceros (algo de larga data en la TV mexicana, brasileña y venezolana), lo normal ha sido que los principales canales chilenos produzcan sólo para su propia señal; recién en los últimos años se han verificado esfuerzos consistentes por romper esa tendencia con nuevos *reality shows*, telenovelas y series de ficción.

6 Ver BCG, 2008; Karmarkar 2008.

masiva en Chile. Por acción u omisión, el marco regulatorio que se defina para la TVDT afectará todo eso.

PARTE II

PARÁMETROS DE EVALUACIÓN

Esta sección plantea modelos normativos y analíticos que ayudan a enjuiciar las reformas legales que se están discutiendo. El primer modelo, adaptado de Curran & Seaton (1997), caracteriza el sistema según su grado de liberalidad o de restricciones en los dos grandes ejes regulatorios que lo componen. El segundo modelo obedece al principio de TV de servicio público, un concepto de origen europeo influyente en Chile y que justifica normar a la TV en pro del bien común. El tercer modelo es el de parámetros de calidad por actores y niveles, que permite visualizar los diferentes intereses contrapuestos, pero legítimos, que es necesario conciliar al enjuiciar y/o normar un sistema televisivo.

El modelo de Curran & Seaton de ejes liberales/restrictivos

El modelo de Curran & Seaton (1997) establece dos ejes regulatorios esenciales que suelen estar normados en todos o gran parte de los sistemas de medios: los contenidos y los aspectos económicos/corporativos (es decir, las condiciones para que las empresas de medios operen y se financien). Ambos ejes van desde un polo restrictivo a uno liberal, y definen cuatro cuadrantes según el escenario regulatorio combine más o menos restricciones en uno u otro eje. En Chile, el sistema está regulado principalmente por la Ley del Consejo Nacional de Televisión N° 18.838 (que regula a la TV), la Ley de Televisión Nacional de Chile (TVN) N° 19.132 y la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168. Los entes reguladores son el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), —ente de rango constitucional dedicado a los contenidos, de carácter autónomo y colegiado, normalmente compuesto por humanistas y juristas—, y la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), —organismo técnico dedicado a administrar el espectro, con predominio de ingenieros y economistas—.

En su crítica al sistema de medios británico durante el Thatcherismo, Curran & Seaton acusaron una fuerte contradicción entre liberalismo económico y restricciones editoriales, un panorama similar al chileno a partir de

1973: a las empresas privadas de medios se les permitió bastante libertad operativa, mientras que la BBC, epitome de la calidad (aunque de ineficiencia financiera entonces), sufrió intensos ataques y cuestionamientos. La libertad de emprender modernizó y dinamizó la industria medial británica, pero también produjo una fuerte concentración de la propiedad que terminó empobreciendo la diversidad de visiones editoriales/ideológicas en el sistema, no obstante el aumento de canales y de medios. En paralelo, y por razones ideológicas cuestionables, el gobierno restringió varios aspectos de la labor informativa y trató de establecer controles a contenidos que él mismo consideraba indeseables o peligrosos (Curran & Seaton, *Ibid.*).

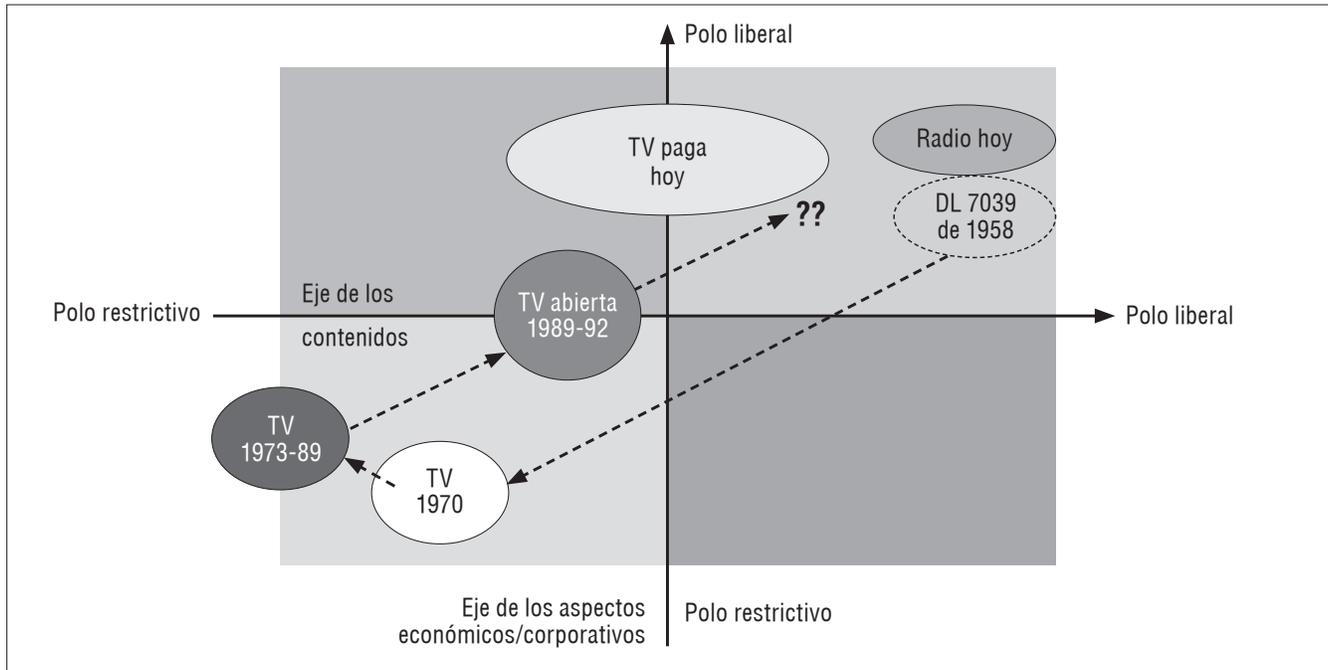
Aterricemos ahora el modelo de Curran & Seaton a nuestro caso. La figura 1 muestra la evolución del marco regulatorio de la TV chilena desde sus orígenes hasta nuestros días⁷. El Decreto Ley N° 7.039 de 1958 era liberal en ambas dimensiones: como en radio, la TV sería un negocio de privados sin control especial de contenidos. Ello jamás ocurrió, sin embargo, sólo se autorizaron los canales de la UCV, de la UC y de la Universidad de Chile, que por ser universitarios tenían prohibido vender avisaje. La razón de fondo fue un resabio autoritario típicamente chileno y muy poco liberal en el sentido riguroso del término: como en radio, las concesiones las otorgaba el Presidente de la República. Aunque por razones diferentes, ni Jorge Alessandri (independiente de derecha, 1958-1964) ni Eduardo Frei Montalva (PDC, 1964-1970) quisieron autorizar TV privada: Alessandri simplemente detestaba la televisión, mientras que Frei quiso monopolizar desde su Gobierno la gloria de un proyecto de TV modernizante (Hurtado, 2007; 1989).

Después, la Ley N° 17.377 de 1970 imponía restricciones en ambas dimensiones, bajo el principio bonachón pero elitista de “educar, informar y entretener” declarado en 1923 por la BBC. Al igual que el Decreto N° 7.089 de 1958 y la Ley N° 18.838 de 1989 aún vigente, fue promulgada a última hora por un gobierno saliente y poco interesado en facilitarle la vida a su sucesor (en este caso, al socialista Salvador Allende). Esa ley creó además a la red pública TVN y al regulador de los contenidos, el CNTV.

Luego del golpe militar de 1973 hubo fuertes restricciones a los contenidos, pero se desregularon algunos aspectos económico-empresariales específicos, como la venta de publicidad (eso compensó el corte de subsidios

⁷ Ver Godoy, 2007.

Figura 1
MAPA DE POLÍTICAS DE BROADCASTING EN CHILE
 Basado en Curran & Seaton, 1997



estatales a la TV establecidos en 1970). De esta época datan un par de instrumentos interesantes, instaurados después de 1975 con la nueva óptica liberal: la “franja cultural” obligatoria (en que los canales decidían qué espacio “cultural” exhibir, y el Estado no gastaba un peso) y el fondo concursable del CNTV para programas de alta calidad. Aunque recién en 2005 el fondo alcanzó el millón de dólares, monto mínimo para generar algún efecto visible, durante los años '80 un comité parlamentario británico —el Comité Peacock— consideró seriamente sustituir a la BBC por un mecanismo similar, claro que sin aludir al ejemplo chileno⁸.

El régimen militar prometió TV privada en la Constitución de 1980, pero demoró nueve años en cumplirlo: la ley respectiva (N° 18.838) emergió al año siguiente del triunfo opositor en el plebiscito presidencial de 1988, cuando ya no tenía sentido el control político del medio. A ello se añadió la sorpresiva venta de las frecuencias 4 y 9 (controladas por TVN) a empresarios simpatizantes del gobierno saliente (Acuña et al., 2007). Sin embargo, todo el sistema económico había sido convertido al paradigma neoliberal durante la década previa, lo que implicó

la modernización y privatización del sistema de medios y su financiamiento a través de la publicidad (Tironi y Sunckel, 1993).

La Ley N° 18.838, reformulada en 1992 durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) con pocos cambios respecto a 1989, persiste en controlar contenidos mediante la fiscalización del CNTV, la cual se aplica de manera más laxa a la TV de pago. Esto es sólo uno de los ejemplos de lo obsoleto del marco regulatorio, el cual no distingue adecuadamente entre las diferentes modalidades de TV. Desde una perspectiva más social, la normativa tampoco favorece a la “TV ciudadana”, es decir, a las experiencias de TV local o comunitaria (el “tercer sector”) independiente de intereses comerciales y estatales, tal como recomiendan diversos organismos internacionales⁹.

El énfasis por controlar los contenidos de esta ley se plasma en su artículo 1°, que define un “correcto funcionamiento” en términos de un repertorio de contenidos deseables a emitir por los concesionarios. Pero en la práctica el CNTV sanciona contenidos indeseables definidos en un reglamento aparte ante la imposibili-

8 Ver Godoy, 2000.

9 Ver Donoso, 2008; Sáez, 2008a, 2008b.

dad de promover el “correcto funcionamiento” con los instrumentos disponibles¹⁰. En contraste, hay bastante consenso sobre la utilidad y vigencia del fondo concursable del CNTV para programas de alta calidad (Donoso, 2008; Godoy, 2005, 2007; Sierra, 2006).

Se mantuvo así lo contradictorio de un sistema más liberal en lo económico que en los contenidos, donde prevalece una mirada controladora y elitista (como la BBC de 1923, que asumía saber mejor que el público lo que le conviene ver). Aunque los aspectos corporativos están menos regulados que en el pasado, los concesionarios de TVA tienen varias cortapisas en contraste con la radiodifusión: notablemente, no pueden operar más de un canal por área de servicio. Y es difícil arrendar o transferir la concesión a terceros.

Es interesante recordar cómo la radio consiguió quedar en el cuadrante liberal/liberal y cómo opera en contraste a la TV, porque históricamente este medio se le ha adelantado y funciona casi como un laboratorio de ensayo. Pese a que la Constitución de 1980 estipulaba que habría un Consejo Nacional de Radio y Televisión, y tras un discreto pero eficaz *lobby* de radiodifusores de todos los sectores políticos, la Ley N° 18.838 finalmente definió a un Consejo Nacional de Televisión a secas. Gracias a ello en radio se puede emitir cualquier contenido a cualquier hora, además de arrendar, vender y concentrar concesiones de AM y FM. El costo ha sido exponer a los radiodifusores nacionales a una intensa competencia, con la subsecuente desaparición de muchos operadores (sobre todo en regiones) y la consolidación de unos pocos consorcios poderosos. Al mismo tiempo, el medio digitalizó sus procesos a mediados de los años '90 (una década antes que la TV) y ha desarrollado modelos innovadores de programación segmentada e interactiva, muchas veces subcontratada a terceros, y basados en fórmulas comerciales flexibles (Godoy, 1999). En los contenidos, y aunque casi no hay estudios al respecto, coexisten programas y emisoras para todos los gustos: desde espacios muy valorados y especializados hasta largos *infomerciales* arrendados por curanderos y todo tipo de charlatanes (sobre todo en AM), acompañado por un uso amplio de coloquialismos y palabrotas (al menos en TV, las encuestas del CNTV sugieren que al público le desagradó el exceso de groserías¹¹).

El modelo de TV de servicio público

El segundo modelo a considerar es el de TV de servicio público, el cual ha tenido bastante influencia en el sistema chileno. Aunque discutibles, sus principios son asumidos por un sector importante de la sociedad y sus autoridades, y emerge en distintos aspectos del diseño regulatorio a pesar de que no están mencionados de modo expreso. Primero examinaremos el concepto y su relevancia en el contexto chileno, y luego ejemplificaremos en el caso del sistema de TVDT británico Freeview.

a. El concepto de TV de servicio público en Chile

En breve, este concepto de origen europeo (y vigente en países como Japón, Canadá, Australia, Israel, India, el sudeste asiático y toda la Unión Europea) implica un sistema de TV orientado al bien común, a la calidad de vida de la población (lo cual incluye entretenerse) y a la convivencia democrática, en contraste al control exclusivo por el mercado y/o por un poder político autoritario. Este sistema ofrece una variedad lo más amplia posible de programas en canales de alcance nacional de acceso gratuito para todos (Godoy 2007, 2000). Si bien en Chile suele asumirse que TV pública se restringe solamente a la red pública TVN (o al viejo cliché de “educar, informar y entretener”), en la práctica hay una serie de instituciones que apuntan al conjunto:

- Los canales son de alcance nacional y libre acceso para todos los habitantes del país, los cuales ofrecen una gama razonable de tipos de programas diferentes (no todos, pero varios de los cuales contribuyen al funcionamiento democrático y a una mejor calidad de vida del público);
- Hay diversidad editorial y corporativa de los operadores (universitarios, privados y público autónomo);
- Todos los operadores deben observar ciertos principios positivos en sus programaciones, delineados bajo el término de “correcto funcionamiento” en el artículo 1° de la Ley N° 18.838;
- Todos los operadores de TV quedan sometidos a la fiscalización de un ente regulador, el CNTV;
- El CNTV opera un fondo concursable para programas de alta calidad (que alcanzó al récord de 4 mil 275 millones de pesos en 2009, unos 7,9 millones

¹⁰ Los contenidos sancionables son cuatro: pornografía, violencia excesiva, truculencia y participación de menores de edad en actos reñidos con la moral y las buenas costumbres. Como por añadidura están mal definidos, se producen inconsistencias: lo que le parecía pornográfico al CNTV en 1992 ya no era considerado así pocos años más tarde (ver Acuña et al., 2007).

¹¹ Ver CNTV, 2008a.

de dólares), abierto a cualquier productor que tenga un convenio de emisiones con algún concesionario de TVA;

- Sólo la TV está sometida a este régimen especial.

Aunque es esperable que la TVA se mueva a un cuadrante liberal/liberal en los dos ejes de análisis de Curran & Seaton, la experiencia de países como Gran Bretaña sugiere que el concepto de TV de servicio público puede actualizarse a un escenario crecientemente fragmentado, comercializado y convergente. Tal como ocurre con las concesiones de obras públicas, lo importante es no perder de vista objetivos generales de bien común y tener el sentido práctico para cumplirlos aprovechando la lógica de mercado, los nuevos medios ciudadanos emergentes con la llamada *Web 2.0* y los diferentes actores involucrados. Además implica flexibilidad para adaptar o descartar instituciones que vayan quedando obsoletas. Por ejemplo, en el sistema británico se fusionaron todos los entes regulatorios del *broadcasting*¹² y de las telecomunicaciones que funcionaban por separado. Así nació un regulador convergente, la Oficina de Comunicaciones (Ofcom), que replanteó la noción de TV de servicio público en torno a una serie de propósitos transversales a cumplir en vez de un conjunto de instituciones a mantener (Ofcom, 2005):

- Informar para mayor entendimiento del mundo;
- Estimular interés y conocimiento del arte, ciencia, historia y otros tópicos mediante contenidos accesibles y que estimulen el aprendizaje informal;
- Identidad cultural con programas originales de nivel nacional y regional, que generen experiencias compartidas;
- Hacer conciencia de culturas y perspectivas diferentes.

Los propósitos previos deben cumplir con los siguientes estándares: calidad, originalidad, innovación, estimulante al intelecto e imaginación, atrayente al público y de amplia disponibilidad para las personas. Para ello, la Ofcom coordina y estimula a actores privados y públicos: la TV paga, los proveedores de Internet, los canales privados de TVA y, por cierto, a la BBC. Y como ellos

son empresas de comunicación profesional con escaso contacto con la ciudadanía, también se contempló un *Public Service Publisher*, una suerte de editorial pública descentralizada de apoyo y fomento a la creación de contenidos multimedios en banda ancha para comunidades y grupos ciudadanos (Ofcom, *ibid.*), aunque posteriormente se consideró innecesario crear una entidad pública especial dada la masividad de la *Web 2.0*¹³.

En el caso chileno, y en base a la experiencia internacional relevante (ver Brown & Picard, 2005; Iosifidis et al., 2005; Ofcom, 2005), en otras ocasiones se ha argumentado que el cambio a digital debiera propender a dos grandes objetivos en Chile, formulados desde la perspectiva del usuario/ciudadano (Godoy, 2007):

- **Más y mejor televisión para los chilenos:** en lo técnico, implica acceso a todas las aplicaciones de lo digital a un costo razonable y sin discriminaciones: más canales, más nitidez de imagen, recepción móvil, aplicaciones interactivas. En los contenidos, implica asegurar un sistema que asegure el acceso universal y gratuito a la mayor diversidad posible de contenidos, de opciones ideológicas y editoriales, de realidades geográficas diversas más allá de la santiaguina, y asegurar la oferta de información relevante, confiable, que contribuya a la democracia, a la convivencia pacífica y a la identidad nacional o local según corresponda.
- **Más y mejor producción local de contenidos:** reconoce que el escenario digital requiere mucha producción de contenidos para rellenar las diferentes plataformas y canales de distribución emergentes y que, como las audiencias prefieren lo local, conviene atender a esa demanda con talento nacional. Implica un modo de producción de contenidos exportable; que sea adaptable, flexible, capaz de coproducir con socios de todo el mundo; que sea innovadora, original; que sea atrayente, desafiante para el público; que rescate la identidad nacional y local; y que genere empleo y *expertise* propia en la industria.

b. El ejemplo de Freeview

Pese a la cautela imprescindible para analizar cualquier experiencia extranjera, conviene considerar algunos ras-

12 *Broadcasting*: radio y televisión. También implica un modelo de comunicación de un emisor central a varios receptores relativamente pasivos, que es típico en las industrias culturales. Ello contrasta con el modelo uno-a-uno de la conversación común (reproducido por las telecomunicaciones) y el muchos-a-uno de las bibliotecas (recogido después por Internet, centrado en un destinatario activo).

13 Ver: Ofcom scraps 'public service publisher' plans, The Guardian, Wednesday 12 March 2008. (<http://www.guardian.co.uk/media/2008/mar/12/ofcom.digitalmedia>)

gos del sistema británico Freeview de TVDT, en cuanto ejemplo de cambio a digital razonablemente exitoso dentro de una visión actualizada de servicio público.

Freeview surgió en 2002 tras la quiebra de ITV Digital, un primer intento comercial de TVDT por suscripción iniciado en 1998. Su oferta de unos 30 canales fue incapaz de competir contra BSkyB, el actor dominante de la TV paga satelital controlado por Rupert Murdoch, que ofrecía unos 70 canales al inicio de la contienda. Para enfrentar al nuevo entrante, BSkyB se digitalizó para aumentar su oferta a unas 500 señales de video y audio, introdujo servicios interactivos (aunque no fue muy exitoso), compró en exclusiva los derechos de las mejores películas y del fútbol europeo y empezó a regalar los decodificadores y antenas satelitales para facilitar la adopción. Los suscriptores prefirieron al operador satelital antes que a ITV Digital, que requería comprar un decodificador y un abono mensual equivalente. Y en paralelo la TV abierta daba acceso gratuito a cinco canales bastante atractivos, incluyendo dos señales de la BBC que no exhiben publicidad. La guerra terminó en abril de 2002 con la quiebra de ITV Digital, casi al mismo tiempo que su símil español QuieroTV (Goodwin, 2005a, b).

El regulador británico rápidamente quiso reasignar los canales digitales (llamado *multiplexes*) que había usado ITV Digital. Todos los operadores analógicos —incluyendo la BBC— mostraron gran interés y, sumado a la preocupación del gobierno de evitar una TV monopolizada por Murdoch, acordaron establecer un nuevo servicio, esta vez de libre recepción. Nació así Freeview como consorcio sin fines de lucro, que ofrece alrededor de 40 canales aportados por los cinco canales analógicos disponibles (ITV, Channel 4 y Channel 5, que se financian por publicidad, más BBC1 y BBC2) y señales digitales extra aportadas por cada uno de estos *broadcasters* (por ejemplo, la BBC aporta otros siete, dos de ellos en base a programas reciclados). A eso se suman algunas señales básicas que aporta BSkyB (Goodwin, *Ibid.*).

Aunque Freeview tiene menos alternativas que el cable y el satélite y carece del fútbol *premium*, se convirtió en un éxito instantáneo. En 2005, Freeview alcanzaba al 63% de los hogares británicos. A fines de 2007 la penetración era de 87%. En contraste, BSkyB alcanzaba el 32% y el cable el 13%¹⁴. Para el usuario no hay más

costo que el decodificador, que se vende por apenas £15 (alrededor de 15 mil pesos chilenos). Considerando las alternativas disponibles, al público no le ha importado que los canales disponibles en Freeview sean de resolución estándar y que los decodificadores tengan muy pocas aplicaciones interactivas (mientras más aplicaciones se añadan, más caro sale el sistema, como en Brasil). Así, el consorcio ha ido expandiéndose a Australia, Nueva Zelandia, Francia e Italia.

La fórmula reconoce algunos hechos cruciales: uno, que el público adoptará la TVDT sólo si le ofrece contenidos de interés a un costo razonable. Dos, que los argumentos técnicos adicionales como funciones interactivas o alta definición no bastan, aunque a la larga se vuelvan más necesarios: una versión de “alta definición” (en realidad es definición mejorada de 720 líneas) comenzaría a operar recién en noviembre de 2009. Tres, que es posible ordenar un sistema bajo los principios de bien común conciliando los intereses de todos los actores involucrados, sin incurrir en estatismo paralizante ni manipulaciones ideológicas.

El modelo de parámetros de calidad televisiva por actores y niveles

Incluso si se rechaza la idea de que la TV debe regirse por principios de servicio público, el tercer modelo de análisis ayuda a clarificar los intereses que es necesario conciliar. Se trata de lo que podríamos llamar modelo de análisis de estándares de calidad televisiva por actores y niveles, adaptado de autores como McQuail (1998), Ishikawa (1996), Rosengren et al. (1996) a la realidad chilena (en Godoy, 2000). Como puede verse en la tabla 1, el modelo consiste en una matriz en que confluye la sociedad agrupada como cuatro grandes actores sociales, cada uno de los cuales tiene sus propios intereses y parámetros de desempeño aplicados en tres niveles superpuestos de análisis: el sistema televisivo completo, el de un medio específico (desde canales de TVA hasta operadores de TV paga) y el de programa individual (por ejemplo, la crítica especializada de programas).

Así, el actor **legislador** (que puede ser un político o un analista), normalmente actúa en nombre del interés público que defina su propia ideología, y procurará que se legisle en ese sentido: si es de derecha liberal, busca-

14 Fuente: Ofcom. Ver http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dtv/dtv_2007_q4/

Tabla 1
MATRIZ DE PARÁMETROS Y NIVELES DE DESEMPEÑO MEDIAL

Basado en McQuail, Rosengren et al.

	LEGISLADOR	EMISOR	PROFESIONAL Periodista/Realizador	PÚBLICO
PARÁMETRO DE EVALUACIÓN	“Interés público” basado en ideología, plasmado en leyes	Supervivencia de la empresa, libertad editorial, efectividad de los mensajes	Estándares profesionales, éticos y técnicos	Usos y gratificaciones a nivel (a) afectivo (b) intelectual; identidad y sentido de pertenencia; medios ciudadanos; vocería de problemas cotidianos
SISTEMA	Quiénes operan y en qué condiciones, funciones esperadas de los medios, protección de grupos vulnerables (libre DE contenidos nocivos)	Libertad PARA actuar; estabilidad de condiciones; protecciones sectoriales	Pluralismo de medios, condiciones para ejercicio de la profesión sin presiones; empleabilidad y condiciones de trabajo	Acceso a diversos contenidos valorados; protección de menores; refuerzo de identidad; disponibilidad de medios ciudadanos; sentido de pertenencia
MEDIO				
PROGRAMA				

rá desregular el sistema y dejar que el mercado opere al máximo¹⁵; si es de izquierda tradicional enfatizará en la solidaridad hacia los grupos postergados y en un rol más activo del Estado¹⁶, mientras que las visiones más actualizadas de la ideología de solidaridad social enfatizan en reforzar el “tercer sector” de medios ciudadanos como contrapeso al protagonismo exagerado del mercado y del Estado en los sistemas contemporáneos (Sáez, 2008a, 2008b). McQuail (1998) y Rosengren et al. (1996) sintetizan este tipo de visiones en diferentes “teorías de la prensa” (autoritaria, de prensa libre, de responsabilidad social, comunista, de desarrollo social, de democracia participante), mientras que Peña (2007) hace un interesante análisis de las contradicciones ideológicas presentes en el sistema chileno¹⁷. Todo esto requiere un sistema democrático e institucional saludable, transparente y poco corrupto.

A nivel de *sistema*, el legislador define materias como cuál es la función esperada de la TV, quiénes deben operarla, en qué condiciones, cómo financiarla y cómo se protegerá a grupos vulnerables, como los menores de edad o las minorías étnicas. Para la discusión regulatoria que nos interesa nos quedaremos al nivel de sistema, pero se debe considerar que este actor también enjuicia a operadores de TV y/o a contenidos específicos según las normas vigentes y su “deber ser” implícito o explícito cuando se sitúa a nivel de *medio* y de *programa*.

El **emisor** corresponde a la lógica del dueño u operador a cargo de un medio. Sea grande o pequeño, con o sin fines de lucro, financiado por publicidad o por fondos estatales, de línea editorial conservadora o liberal, su fin último es muy claro: que la organización sobreviva, que tenga la mayor libertad posible para hacer lo que se le antoje y que sus mensajes o contenidos sean efectivos

15 Ver Sierra, 2006; LyD, 2009.

16 Ver Donoso, 2008.

17 Las contradicciones que constata Peña se reflejan en dos conceptos implícitos de democracia (una como un simple agregado de opiniones individuales, el otro como un colectivo que se refuerza mutuamente), entre una visión elitista (reflejado en el “correcto funcionamiento” de la Ley N° 18.838) y la definición de la TV como medio de masas financiado según las preferencias populares, y entre los paradojales dictámenes del Tribunal Constitucional que, por una parte, obliga a los concesionarios a emitir información política y electoral, y por otro les reconoce el derecho —entre otras cosas— a negarse a publicar información noticiosa deliberadamente silenciada en aras de su libertad editorial (Peña, 2007).

(ya sea para ganar dinero, maximizar su influencia social, atraer audiencias, reforzar la marca o persuadir a público). Para el emisor, la competencia puede ser inevitable, pero normalmente prefiere aumentar al máximo las barreras de entrada a los nuevos entrantes.

La lógica del **profesional** es diferente, aunque sea empleado de un medio, su visión depende de estándares éticos y técnico-profesionales propios. Por ejemplo, la ética periodística obliga a publicar una noticia relevante aunque ello implique ofender a los auspiciadores; por eso muchos medios de prestigio “blindan” a los periodistas de la gerencia comercial. En el caso del realizador, su interés por programas innovadores y creativos suele chocar con el temor de la gerencia de emitir contenidos nuevos cuyo atractivo de audiencia no está comprobado, y que puede ahuyentar a los anunciantes.

El **público**, en tanto, difiere de los otros tres actores. En primer lugar, varios autores reconocen su derecho a acceder a una amplia variedad de programas como criterio básico de desempeño de un sistema de medios (Ishikawa, 1996). Exponerse a ciertos contenidos se explica por los usos y gratificaciones que el público hace de ellos, y que son de índole afectiva e intelectual. Ellos suelen ser contradictorios entre sí, algo muy humano por lo demás: los estudios de preferencias de programas suelen diferir de las mediciones de sintonía (ver CNTV 2008a). Aparte de las funciones típicas de entretenerse y de informarse pasivamente sobre temas contingentes, el público valora además el sentido de pertenencia al colectivo, la posibilidad de ser escuchado y de reclamar ante problemas cotidianos, lo cual suele ser muy bien resuelto por los programas participativos en radio (ver Winocur, 2002). Las posibilidades que ofrece la tecnología digital en términos de mayor disponibilidad de canales, flexibilidad de uso (por ejemplo, recepción móvil, uso diferido o saltarse los comerciales) y de funciones interactivas, son entonces especialmente atractivas, siempre que vengan a un costo razonable y sean fáciles de usar (Brown & Picard, 2005; CNTV 2008b; Godoy, 2005; Goodwin, 2005; Iosifidis, 2005).

En síntesis, un marco regulatorio adecuado debería conciliar los intereses de todos estos actores sociales de la mejor manera posible, teniendo en cuenta las implicancias que un ordenamiento sistémico ejerce hacia los niveles más específicos.

PARTE III

EVALUACIÓN DEL PROYECTO ACTUAL

Contexto de la propuesta

Tras varias postergaciones, a fines de 2008 el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) envió al Congreso dos proyectos: uno para reformar la Ley N° 18.838 del Consejo Nacional de Televisión y el otro para modificar la Ley N° 19.132 de TVN. Pese a los cambios tecnológicos involucrados, no se afecta a la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168, ni intenta integrar a las diferentes agencias regulatorias.

Por razones de espacio, nos centraremos en el proyecto de reforma a la Ley N° 18.838 del CNTV, porque se centra en el cambio a digital. Pero antes cabe mencionar tres hechos adicionales. Primero, que la propuesta fue enviada a la Cámara de Diputados, una instancia más heterogénea y difícil de coordinar que el Senado, lo que implica que el trámite puede demorar años. Segundo, el Gobierno ha dilatado la decisión sobre el estándar técnico pese a que un estudio de ingeniería encargado por la SUBTEL se pronunció a favor del europeo DVB (DICTUC, 2006), lo cual ha sido cuestionado en diversas instancias (Ilic, Mondría y Bettati, 2008). Tercero, el CNTV emitió una fuerte crítica por no haber sido consultado (pese a que su presidente es designado por la Presidencia de la República) y por ignorar los contenidos como criterio para asignar las nuevas concesiones digitales, entre otras materias (CNTV, 2009).

La reforma a la Ley N° 18.838 que “permite la introducción de la televisión digital terrestre”

La propuesta se centra en cuatro aspectos, de los cuales el primero es el más relevante: las nuevas concesiones de TVDT. Los otros son secundarios: campañas públicas, algunos ajustes al rol del CNTV y la transición al escenario digital.

- Sobre las nuevas concesiones de TVDT: una primera innovación consiste en definir concesiones “de servicios intermedios” además de las tradicionales de TV “de libre recepción” (arts. 15° y 31°A). La que permite transmitir usando espectro es la primera, la otra equivale a una licencia para generar los contenidos necesarios para rellenarla (es decir, una licencia de “libre recepción” no puede distribuirse al público si no se “sube” a una concesión de servicios intermedios, propia o ajena). Esto permite que hayan concesionarios que sólo se dediquen a distribuir se-

ñales generadas por terceros, algo que hoy no está permitido en TV ni radio¹⁸.

Los concesionarios actuales de TVA obtendrían automáticamente los dos tipos de concesiones para que continúen emitiendo en digital sus contenidos. Con el fin de impedir la concentración de la propiedad, a estos operadores se les impide acumular más de una concesión de servicios intermedios, aunque pueden obtener otras adicionales de libre recepción. Dependiendo del estándar técnico que se escoja, cosa que no se ha resuelto, hay diferentes alternativas para “rellenar” el espacio otorgado¹⁹.

Una segunda innovación consiste en establecer concesiones nacionales, regionales, locales y comunitarias (art. 15°), como en España y otros países. Las dos últimas no requieren concesión de servicio intermedio, lo que les alivia el costo de mantener sistemas de transmisión y antenas propios (las comunitarias tienen idéntica cobertura que las locales —menos del 50% de una comuna—, con la diferencia que serán organizaciones privadas sin fines de lucro, constituidas en Chile y dedicadas a objetivos cívico-sociales). La propuesta establece que al menos el 40% de las concesiones deben ser regionales, locales y comunitarias.

Con respecto a las condiciones para obtener y mantener las concesiones, el art. 31°A establece 20 años renovables. Para otorgarlas, los arts. 23° y 31°A sólo contemplan criterios técnicos. Quien ofrezca las mejores condiciones de transmisión y de eficiencia del uso del espectro, cosa que determina la SUBTEL (el CNTV se limita a mandar los antecedentes de los postulantes), se queda con la concesión. Al igual que en la ley vigente, no hay exigencias relativas a los contenidos a ofrecer. Y a diferencia de lo que ocurre en radio, en caso de dos proyectos rivales con iguales méritos técnicos no existe oferta en dinero en sobre cerrado a la SUBTEL para dirimir.

- Campañas públicas y algunos cambios en el rol del CNTV: el art. 12° contempla la transmisión gratuita de campañas de utilidad o interés público a través de TVA con el objeto de “proteger a la población y

difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas” (art. 12° letra m), y establece que no podrán durar más de cinco semanas al año ni más de 90 segundos por cada transmisión. La Secretaría General de Gobierno decidiría cuáles serían estas campañas, pero las sometería a la aprobación del CNTV (quien podría rechazarlas). Las concesionarias de TV podrán determinar la forma y contenido de los spot que constituyan la campaña, pero el CNTV debe verificar si hay concordancia entre ambos.

Adicionalmente, al CNTV se le dan atribuciones nuevas para limitar la proporción de publicidad que se emita durante las producciones financiadas con el fondo de fomento a los programas de alta calidad (arts. 12° y 12° bis). Tal como se hace en el proyecto de reforma a la Ley de TVN, también se establece que deberá rendir cuentas sobre su gestión una vez al año ante el Senado (y como con TVN, no queda claro qué pasa si el Senado rechaza la cuenta presentada).

- Plazos de transición (art. 1° transitorio): se establece un plazo mínimo de cinco años para que, a contar de la entrada en vigencia de la ley, los concesionarios cubran al menos el 85% de la población dentro de su área de servicio. El 100% de la cobertura debe cumplirse en un máximo de ocho años. El legislador asume que estas metas deben cumplirse aunque los telespectadores no se interesen en obtener receptores digitales.

Principales críticas a la propuesta

Los escasos documentos que analizan en profundidad y de manera crítica esta propuesta regulatoria y/o sus premisas, plantean observaciones importantes desde diferentes posturas. Desde una perspectiva liberal en lo económico, Libertad y Desarrollo (LyD) apunta a que el texto excede su título, pues modifica aspectos de fondo del régimen concesional que no se justifican por el simple cambio tecnológico (LyD, 2009). En particular, LyD critica que los operadores no puedan concentrar más que una concesión de servicios intermedios; estima que ello coarta su capacidad de competir (en eso tiene razón)

18 Aunque no está mencionado en el proyecto de ley, la SUBTEL ha dispuesto que las nuevas concesiones digitales sumarían un total de 30 en la banda UHF y tendrían 6MHz de ancho (Godoy, 2007).

19 Al momento de escribirse este artículo, el japonés ISDB era el único que ofrecía la posibilidad de combinar señales de definición estándar y/o de alta definición combinados, junto a un canal para móviles y otro para *datacasting* para ciertas funciones interactivas. Ni ATSC ni DVB permitían hacer lo mismo en un *multiplex* de 6MHz, que es el ancho definido por la SUBTEL para las emisiones de TVDT en Chile.

y que no hay riesgo de concentración de la propiedad en la TV dado el aumento de canales disponibles (en eso está equivocado, como sugiere la experiencia nacional e internacional en diferentes medios).

LyD también destaca que el plazo de 20 años para las concesiones es incongruente con los 30 años establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones para los servicios intermedios de telecomunicaciones y los 25 años de las concesiones de radiodifusión (Ibid.). La cifra también es inconsistente con la Ley N° 19.131 que modificó la Ley N° 18.838 en 1992, la cual estableció concesiones indefinidas para los canales de TV existentes previos a esa fecha, y de 25 años para los nuevos (ver Sierra, 2006).

Aunque LyD rechaza que los titulares de concesiones indefinidas deban solicitar renovar sus concesiones en aras de los derechos de propiedad, no se atreve a recomendar la privatización definitiva del espectro como si ha hecho Sierra (en Godoy, 2005) pese a que insiste en hablar de *concesiones*, las que por definición son finitas y renovables, como ha remarcado el CNTV (2009). Desde una postura opuesta en lo ideológico, Donoso (2008) resalta que Nueva Zelandia tiene concesiones televisivas de 20 años; en Italia e Inglaterra duran 12, en España y Francia 10, en EE.UU. 8 y en Australia 5. Para el caso chileno, la autora propone concesiones de 15 años con derecho preferente para el postulante que renueva su licencia.

Si el tema de los plazos promete ser polémico, el criterio para asignar las concesiones podría ser aún más complicado, sobre todo viendo la ideologizada experiencia española, en que los gobiernos de Aznar (Partido Popular, de derecha) y de Rodríguez Zapatero (socialista) las han asignado a sus simpatizantes respectivos (Bustamante, 2008). Mientras que LyD y los actuales concesionarios de TVA prefieren sólo criterios técnicos, esto ha sido fuertemente criticado por el propio CNTV (2009) quien, al igual que Donoso (2008), cree imprescindible considerar los contenidos que ofrezca el concesionario (libre, pero responsablemente) como factor discriminador. El CNTV también reclama que, en definitiva, la SUBTEL sea quien dirima y no el Consejo, un ente público autónomo de rango constitucional (en cambio, la SUBTEL es un organismo técnico-administrativo subordinado a un ministerio).

Otra área de disenso tiene que ver con el respaldo que se le dé al “tercer sector” en la TV. Mientras que LyD lamenta la discriminación positiva a favor de los conce-

sionarios locales y comunitarios, tales como reservarles un 40% de las concesiones o favorecerles en los fondos concursables, desde la postura opuesta Sáez (2008a, b) y Donoso (2008) abogan precisamente por garantizar el acceso ciudadano a las concesiones de TVA, asumiendo que su carácter comunitario y sin fines de lucro brinda real independencia del Estado y de los medios comerciales privados que hoy dominan sin contrapeso en el sistema. Las campañas gubernamentales de interés público que propone el proyecto no sustituyen a estos medios ciudadanos y, por razones diferentes, LyD también rechaza estas campañas (LyD, op. cit.).

Conclusión

Tras examinar la importancia contemporánea de la TV en Chile, los cambios de su modelo de negocios a raíz de la convergencia digital y los modelos de análisis aplicados al sistema vigente, la reforma legal del Gobierno parece bien intencionada, pero pobre: enmienda leyes que fueron redactadas en un contexto ya superado, sin recoger ni canalizar las potencialidades que ofrece la digitalización y sin reconocer que la TV hoy va mucho más allá que la TV abierta. La reforma preserva las inconsistencias de liberalidad y restricciones que revela el modelo de Curran & Seaton. Tampoco se nota una visión actualizada de **sistema** orientado al bien común: restringe bastante el concepto de TV de servicio público a TVN, como si los demás actores no pudieran contribuir, obviando experiencias como las concesiones de obras públicas o el sistema Freeview (además, en el proyecto de reforma a la red estatal asume que TVN seguirá vigente para toda la eternidad, mientras que el mandato de la BBC se revisa cada diez años).

Más que un interés decidido por cumplir con grandes objetivos para el beneficio del público, como más y mejor TV para los chilenos, los proyectos enviados al Congreso sugieren un cuidado excesivo por no incomodar a los principales actores que, históricamente, han intervenido en el sistema. Es cierto que se abre un nuevo espacio a medios comunitarios, locales y regionales, pero se preserva con cambios menores al CNTV, la SUBTEL, a TVN y a la industria de TVA, sin reconocer que el entorno está cambiando radicalmente. La TV de pago es un actor fundamental (y monopólico) en la ecuación, pero no está considerado. Tampoco se intenta integrar a otras iniciativas públicas que promueven diferentes tecnologías digitales desde otros ministerios, como Estrategia Digital, el Consejo de Innovación y el Plan Enlaces.

La digitalización en TV equivale al cambio del ferrocarril al automóvil. La gente sigue viajando de Santiago a Valparaíso en un vehículo mecanizado más rápido que una carreta, pero tren y auto son muy diferentes. Del mismo modo, seguiremos viendo noticias, teleseries, películas, shows y comerciales a través de una pantalla llamada “televisor”. Pero la tecnología digital permite muchísima más versatilidad que la ofrecida por la “televisión”, que hasta hace poco era sinónimo de TV abierta exclusivamente. Los proyectos de ley enviados al Congreso equivalen a enmendar la ley de ferrocarriles: quizás EFE podría funcionar mejor que antes, pero eso no impedirá que el automóvil, el camión y el bus sustituyan al tren.

Un darwinista podría argumentar que es mejor así, y que sobreviva el más apto. Pero no está claro que el azar y la actual pobreza regulatoria sea lo más conveniente. La experiencia de países avanzados sugiere que la TV del futuro —digital, convergente, multicanal, móvil, portátil, interactiva, de alta definición, diversa— debe igual orientarse según principios de bien común. Los mecanismos para lograrlo, sin embargo, no pueden ser los de 1970: hoy se requieren incentivos dinámicos para los diversos actores, co-regular para dar flexibilidad operativa y resguardos adecuados al televidente, junto con entes reguladores convergentes.

Tal y como se presentan las cosas, no está claro que el marco regulatorio que está tramitándose permita por sí mismo más y mejor TV para los chilenos, nutrida de más y mejores contenidos elaborados en el país. Si ello llegara a ocurrir, no será mérito de esa iniciativa legal.

Referencias

- Acuña, F., Gutiérrez, S. y Puentes, A.** (Eds.), 2007. *Los primeros 50 años de la televisión chilena*. Santiago de Chile: Facultad Comunicaciones UC/VTR/El Mercurio/Canal 13.
- Aris, A. & Bughin, J.**, 2005. *Managing Media Companies: harnessing creative value*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.
- BCG**, 2008. *Estudio de competitividad en el sector telecomunicaciones*. Reporte para el Consejo de Innovación de Chile. Santiago de Chile: The Boston Consulting Group.
- Brown, A. & Picard, R.**, 2005. *Digital Terrestrial Television in Europe*. Mahwah NJ & London: Lawrence Erlbaum Associate Publishers.
- Bustamante, E.**, 2008. *La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad*. Documento de trabajo 129/2008. Madrid: Fundación Alternativas.
- CNTV**, 2009. *El Consejo Nacional de Televisión y los cambios en la regulación televisiva. Posición sobre algunas de las principales materias en relación con el proyecto de ley actualmente en trámite en el H. Congreso Nacional*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión, 20/7/09.
- CNTV**, 2008a. *Sexta encuesta nacional de televisión, principales resultados*. Edición Especial. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión, octubre.
- CNTV**, 2008b. *Informes de académicos externos al Consejo Nacional de Televisión. Impreso del Seminario Internacional de Regulación de la Televisión*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión.
- CNTV**, 2006a. *Televisión digital, ¿de qué estamos hablando?* Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión, septiembre.
- CNTV**, 2006b. *Situación de la televisión digital en el mundo e implicancia en Chile*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión, junio.
- CNTV**, 2000. *Propuesta de un marco normativo para la introducción de la televisión digital terrestre en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones/Consejo Nacional de Televisión.
- CNTV**, 1998. *Transición a la televisión digital en Estados Unidos y Gran Bretaña: claves de política pública para un proceso de convergencia*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión.
- Curran, J. & Seaton, J.**, 1997. *Power without responsibility: the press and broadcasting in Britain*. 5th ed. London & New York: Routledge.
- DICTUC**, 2006. *Análisis de los estándares de transmisión de televisión digital terrestre y su aplicabilidad al medio nacional*. Informe final 10 octubre 2006. Santiago de Chile: DICTUC/Subsecretaría de Telecomunicaciones, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
- Donoso, L.** (Ed.), 2008. *TV Digital. Manual para el uso de legisladores*. Santiago de Chile: Friederich Ebert Stiftung/Observatorio de Medios Fucatel.
- Faus, A.**, 1995. *La era audiovisual: historia de los primeros cien años de la radio y la televisión*. Barcelona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- Fox, E.**, 1997. *Latin American Broadcasting: from tango to telenovela*. Luton, Hertfordshire: John Libbey/University of Luton.
- Godoy, S.**, 2009a. *TV digital y bien común*. *La Tercera*, 15 de junio, p. 4.
- Godoy, S.**, 2009b. *Observaciones al proyecto de reforma a la Ley N° 19.132 de TVN*. Presentación para la Comisión de Ciencia y

- Tecnología de la Cámara de Diputados de Chile, edificio del ex Congreso Nacional, Santiago, 5 de enero de 2009.
- Godoy, S.**, 2009c. *An Unlikely Mixture. An Evaluation of Chile's Market Oriented Model of Public Television*. Köln: Lambert Academic Publishing.
- Godoy, S.**, 2007. Televisión digital en Chile: aspectos regulatorios y modelo de negocio. *Cuadernos de Información N° 21*, 2007 (2), pp. 74-81.
- Godoy, S.**, 2006. Políticas públicas para la televisión digital terrestre en Chile: los desafíos de la alta definición. *Cuadernos de Información N° 19*, 2006, pp. 80-88.
- Godoy, S.**, 2005. *Desafíos regulatorios para la adopción de la televisión digital terrestre en Chile*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión.
- Godoy, S.**, 2000. *Públicamente rentable. Evaluación de la TV pública chilena orientada al mercado*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Godoy, S.**, 1999. *Gestión de radio y TV*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Goodwin, P.**, 2005a. *Digital Television in the UK*. Unpublished paper. London: Communication and Media Research Institute, University of Westminster.
- Goodwin, P.**, 2005b. United Kingdom: never mind the policy, feel the growth. In: Brown, A. & Picard, R. *Digital Terrestrial Television in Europe*. Lawrence Erlbaum Associate Publishers, Mahwah NJ & London, pp.152-180.
- Hurtado, M.L.**, 2007. Paradojas en los inicios de la televisión en Chile (1959-1969). En: Acuña, F., Gutiérrez, S. & Puentes, A. (Eds.). *Los primeros 50 años de la televisión chilena*. Santiago de Chile: Facultad de Comunicaciones UC/VTR/El Mercurio/Canal 13, pp. 20-69.
- Hurtado, M.L.**, 1989. *Historia de la TV en Chile (1958-1973)*. Santiago de Chile: Documentas/CENECA.
- Ilic, D., Mondria, J. y Bettati, B.**, 2008. *Solicitud de nuevas pruebas técnicas para la elección de norma de TV digital terrestre y de una comisión presidencial de TDT*. Santiago de Chile: Comisión TDT/Plataforma Audiovisual de Chile.
- LyD**, 2009. *Reseña Legislativa N° 911*, 20 al 26 de junio 2009. Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Ishikawa, S.** (Ed.), 1996. *Quality Assessment of Television*. Luton, Bedfordshire: John Libbey/University of Luton Press.
- Karmarkar, U.**, 2008. The UCLA Business and Information Technologies (BIT) Global Research Network. Presentation about Service Supply Chains in Day 2. *4th BIT Global Conference, Mastering IT in Business, June 12-13, Barcelona*. IESE.
- Lasagni, M.C., Edwards, P. y Bonnefoy, J.**, 1988. *La Radio en Chile*. 3^{ra} ed. Santiago de Chile: CENECA.
- Iosifidis, P., Steemer, J. & Wheeler, M.**, 2005. *European Television Industries*. London: British Film Institute.
- McQuail, D.**, 1998. *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Sage.
- Ofcom**, 2005. *Review of public service television broadcasting, Phase 3: Competition for Quality*. London: Office of Communications.
- Peña, C.**, 2007. Televisión, espacio público y democracia. En: Secom (Ed.). *La función política de la televisión: tendencias, contenidos y desafíos en el Chile de hoy*. Santiago: Secretaría de Comunicaciones, Ministerio Secretaría General de Gobierno, pp. 17-29.
- PNUD**, 2006. *Desarrollo Humano en Chile 2006. Las nuevas tecnologías: ¿Un salto al futuro?* Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD**, 2002. *Desarrollo Humano en Chile 2002. Nosotros los Chilenos: un desafío cultural*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rosengren, K., Carlsson, M. & Tagerud, Y.**, 1996. Quality in Programming: Views from the North. In: Ishikawa, S. (Ed.). *Quality Assessment of Television*. Luton, Bedfordshire: John Libbey/University of Luton Press, pp. 3-48.
- Sáez, C.**, 2008a. Tercer sector de la comunicación y regulación de la televisión en el contexto digital: los desafíos pendientes en Chile. En: Consejo Nacional de Televisión. Informes de académicos externos al Consejo Nacional de Televisión. *Impreso del Seminario Internacional de Regulación de la Televisión*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Televisión.
- Sáez, C.**, 2008b. *Tercer sector de la comunicación. Teoría y Praxis de la Televisión Alternativa. Una mirada a los casos de España, Estados Unidos y Venezuela*. Tesis doctoral. Barcelona: Programa de Doctorat en Periodisme y Ciències de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Sierra, L.**, 2006. Hacia la televisión digital en Chile, historia y transición. *Estudios Públicos N° 103*, invierno 2006, pp. 111-154.
- Tironi, E. y Sunckel, G.**, 1993. Modernización de las comunicaciones y democratización de la política. Los medios en la transición a la democracia en Chile. *Estudios Públicos N° 52*, pp. 215-246.
- TVN**, 1990. *Cuenta pública del director general de Televisión Nacional de Chile acerca de la situación actual y futuro de la empresa*. Documento interno de la Dirección General de TVN, 31/3/1990. Santiago de Chile: TVN.
- Vilches, L.**, 1993. *La televisión. Los efectos del bien y del mal*. Barcelona: Paidós.
- Winocur, R.**, 2002. *Ciudadanos mediáticos: la construcción de lo público en la radio*. Barcelona: Gedisa.
- Wood, J.**, 1992. *History of International Broadcasting*. London: Peter Pregrinus.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 340, 3^{er} piso. Teléfono: 354 6637. Email: asuntospublicos@uc.cl www.uc.cl