

# El modelo de **televisión regional** en Colombia: canales públicos bajo los parámetros del mercado

The model of regional television in Colombia: public channels under market parameters

O modelo de televisão regional na Colômbia: canais públicos sob os parâmetros do mercado

doi:10.11144/Javeriana.syp34-66.mtrc

**Recibido:** 29 de agosto de 2014  
**Aceptado:** 23 de marzo de 2015

**Submission Date:** August 29<sup>th</sup>, 2014  
**Acceptance Date:** March 23<sup>rd</sup>, 2015

## **Origen del artículo**

El artículo contiene avances del proyecto “Historia de la televisión en Colombia: procesos de regionalización y resignificación del paisaje televisivo nacional (1982-2012)”, desarrollado por el autor como tesis doctoral en la Universidad Federal de Rio de Janeiro, bajo la orientación de la Dra. Marialva Barbosa (2013-2016). Una primera versión se presentó en el XII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación en Lima, agosto de 2014.

DIEGO GARCÍA RAMÍREZ

Colombiano. Antropólogo de la Universidad de Antioquia. Magíster en Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente e investigador. Actualmente cursa doctorado en Comunicación y Cultura en la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Correspondencia: Calle 40 N. 18<sup>a</sup>-15, Bogotá, Colombia. **Correo electrónico:** garcia.ramirez.diego@gmail.com

## Resumen

La televisión pública regional heredó de la televisión pública nacional sus principales defectos: la politización y su orientación comercial. Aquí se argumenta que tal situación está asociada al modelo bajo el que se conciben estos canales, en el que los contenidos están pensados más para la rentabilidad que garantice su sostenibilidad económica que para el servicio público. A partir del concepto *audiencia-mercancía* propuesto desde la *economía política de la comunicación* se reflexiona sobre la forma en la que debería ser pensada la televisión pública regional para deslindarse de las lógicas impuestas por la TV comercial y de esta manera, generar una oferta independiente, plural y diversa que no sea medida y evaluada bajo los parámetros del mercado, ni caiga en el abandono e inercia de los canales públicos nacionales.

**Palabras Clave:** televisión pública; Colombia; economía; política de la comunicación; audiencias; televisión regional

## Abstract

The Colombian regional public television inherited from national public television its main shortcomings. Some of these shortcomings are the politicization and commercial orientation. The present article claims that such a situation is associated with the model under which these channels are oriented, where content is designed more for profitability to ensure its sustainability than for public service. From the concept of *audience-commodity* suggested by the *Political Economy of Communication* the article reflects how the regional public television should disassociate from the logics imposed by commercial TV, and thus generate an independent bid, plural and diverse, that should not be measured and evaluated with market parameters or fall into disrepair or in the inertia of national public channels.

**Keywords:** public television; Colombia; political economy of communication; audiences; regional television

## Resumo

A televisão pública regional herdou da televisão pública nacional os principais defeitos: a politização e sua orientação comercial. Argumenta-se aqui que tal situação é associada ao modelo sob que esses canais são concebidos, no que os conteúdos são pensados é para a rentabilidade que garante a sustentabilidade econômica mais do que para serviço público. A partir do conceito *audiência-mercadoria* proposto desde a *economia política da comunicação* reflete sobre a forma em que deveria se pensar a televisão pública regional para se afastar das lógicas impostas pela TV comercial e assim, gerar uma oferta independente, plural e diversa que não seja medida nem avaliada sob parâmetros de mercado, mesmo que não caia no desamparo e inércia dos canais públicos nacionais.

**Palavras-chave:** televisão pública; Colômbia; economia; política da comunicação; audiências; televisão regional

# El modelo de **televisión regional** en Colombia: canales públicos bajo los parámetros del mercado

## Introducción

El artículo tiene como finalidad discutir posibles respuestas a un interrogante que vienen exponiendo los interesados en defender la televisión pública colombiana: ¿cuáles son las funciones y la orientación que debe tener esta televisión dentro de las lógicas de mercado? De esta pregunta derivan otras inquietudes: ¿vale la pena defender una televisión que ha demostrado no cumplir con su función de servicio público y que se ha usado más como botín político? ¿El momento por el que pasa la televisión pública es una nueva crisis o es solo la continuidad del fracaso en la administración y gestión del medio bajo la orientación del Estado? ¿No sería más adecuado dejar la producción televisiva a los canales privados que sí han entendido las dinámicas del negocio y las demandas de las audiencias? Si bien no se pretende dar respuestas concluyentes a estos interrogantes ni agotar el debate sobre la televisión pública, se espera contribuir a la discusión sobre su orientación y futuro.

Las reflexiones presentadas se derivan del proyecto en curso “Historia de la televisión en Colombia: procesos de regionalización y resignificación del paisaje televisivo nacional”, que tiene como objetivo reconstruir los primeros años de la televisión regional, reinterpretando el contexto social, político y económico en que nacieron estos

canales y analizando las condiciones de su desarrollo. En esta ocasión, y por medio de la consulta de fuentes primarias y secundarias, se ha querido analizar cómo el actual modelo de financiación de la televisión regional la ha llevado a adoptar parámetros comerciales que desorientan su función de servicio público.

Para ello se presentará una rápida descripción del sistema televisivo nacional, abordando las diferencias entre televisión pública y privada y destacando la particularidad del modelo colombiano, principalmente en lo referente a su financiación y los cambios ocurridos con la entrada en funcionamiento de los canales privados en 1998. Luego se hará un breve recorrido por el concepto de *audiencia-mercancía* y la discusión generada a partir de este. Seguidamente se describe la situación que enfrentan los ocho canales públicos regionales que funcionan en el país (Teleantioquia, Telecaribe, Telepacífico, Televisión Regional de Oriente, Telecafé, Teleislas, Canal 13, Canal Capital), los cuales deben sobrevivir compitiendo con la televisión privada por la pauta publicitaria y la venta de *audiencias-mercancía*. Finalmente se exponen las paradojas a las que se enfrentan hoy los canales públicos y los nuevos interrogantes que posibilitan continuar con el debate.

### El sistema mixto colombiano: televisión pública comercial

Cuando se hace historia de la televisión es usual identificar los países en los que el medio de comunicación nació bajo la tutela del Estado, como ocurrió en Francia, Italia, el Reino Unido y demás países de Europa occidental donde se desarrolló un sólido sistema de televisión público que sobrevivió como monopolio hasta la década de 1980 (Wolton, 1990, Interveces, 2009). Igualmente, es común hablar del modelo comercial que predominó en Estados Unidos en el que el sector privado fue el artífice del nacimiento y desarrollo de la televisión, modelo que además influyó a Latinoamérica pues en la mayoría de los países la televisión nació privada y no pública (Ortega, 2010)<sup>1</sup>.

Por lo anterior, las diferencias entre televisión comercial y pública se han discutido ampliamente y aunque puede parecer un debate superado, su pertinencia sigue vigente en una época caracterizada por los cambios tecnológicos y la convergencia. Para resumir el debate se pueden destacar tres grandes variables que ayudan a establecer diferencias entre los dos modelos, estas son: financiación, estructuras de control y contenidos. Arroyo, Becerra, García y Santamaría lo expresan de la

siguiente forma: “¿Quién paga? ¿Quién controla? ¿Qué y cómo se programa?” (Arroyo, Becerra, García y Santamaría, 2012, p. 22). Aparentemente las fronteras son claras, ya que la televisión privada es financiada por la publicidad, controlada por el mercado y productora de contenidos encaminados a atraer la mayor cantidad de audiencias, en tanto que la pública es financiada por el Estado, controlada por un órgano independiente y con contenidos diversos de corte educativo y cultural, preferiblemente.

Sin embargo, estas diferencias dejan de ser útiles cuando se habla del modelo adoptado en Colombia, conocido como el *sistema mixto*, que consistía en que el Estado propietario del espectro electromagnético e infraestructura, alquilaba a productoras privadas los espacios para la realización de los programas en los canales de cobertura nacional (Rey, 2002; Vizcaíno, 1992; 2005; Marín, 2006). En ese sentido, la televisión colombiana no era netamente pública ni del todo privada; tampoco se puede decir que era un modelo dual como existe hoy en la mayoría de países. Era una televisión pública comercial.

En ese modelo, la financiación de la televisión pública provenía de lo que las programadoras privadas pagaban por los espacios en las cadenas

nacionales y por la venta de publicidad; el control y desarrollo era dictaminado por el Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISION) que controló el servicio por cerca de cuarenta años, y la programación era producida en su mayoría por los privados, pero también por una programadora estatal.

Aunque a lo largo de los años el modelo tuvo ajustes y variaciones, la televisión funcionó siempre bajo la tutela del Estado, pero con producción del sector privado. En ese panorama fue muy fácil que los intereses privados se impusieran sobre el interés público, por esa razón la investigadora Patricia Anzola no dudó en resaltar que la televisión pública era una ficción, puesto que estaba direccionada por el interés de las empresas privadas encargadas de la programación y no por las instituciones estatales que la controlaban.

Durante treinta años Colombia mantuvo la ficción de un sistema nacional de televisión de servicio público, administrado por el Ministerio de Comunicaciones [...]. Sin embargo, durante casi toda su vida, la televisión colombiana fue una empresa privada que operó con fines de lucro, y los ingresos procedentes de la publicidad comercial financiaron casi toda la programación y producción. (Anzola, 1988, p. 82)

La intervención de los políticos en la TV pública nacional fue otro hecho que marcó su historia. La repartición burocrática que hicieron los partidos Liberal y Conservador durante el Frente Nacional<sup>2</sup> en todas las ramas del poder público alcanzó la administración de la televisión; con ella se pagaban favores políticos y se manejaba según el antojo del presidente y partido de turno.

El proyecto de la televisión en Colombia se concibió bajo el Estado centralista de la constitución de 1886, por eso nació con funciones educativas y culturales que buscaban la unidad y construcción de una nación homogénea. Todo el desarrollo, producción y programación se realizaba desde Bogotá hacia el resto de las regiones, las cuales tenían poca participación en su manejo y control, pero también en las representaciones

que en la pantalla se hacía sobre ellas, “toda la producción televisiva se centralizó en Bogotá y era transmitida al resto del país por INRAVISION. No hubo producción local, y con muy pocas excepciones todos los programas se originaron en Bogotá” (Anzola, 1988, p. 85). Por tanto, habría que esperar hasta 1984 para que el gobierno central autorizara el nacimiento de canales públicos regionales, con los que se quería ampliar el panorama televisivo y contribuir al fortalecimiento cultural de las regiones (García y Herrera, 2011; García, 2012). Estos canales entrarían a funcionar de forma similar al sistema mixto de la TV nacional, sin embargo, el sistema mixto inicia su decadencia a finales de la década de 1990, cuando se habilita la creación de canales privados.

Con la entrada en funcionamiento de estos canales en 1998, el panorama audiovisual se transforma drásticamente. Los nuevos operadores privados vinculados a los grupos económicos más fuertes del país, realizan inversiones en infraestructura y personal que les permite establecer una diferencia en la programación y calidad frente a los canales públicos nacionales y regionales que seguían operando con presupuestos bajos y equipos obsoletos. El país pasó

[...] de un sistema mixto donde se dieron interacciones interesantes pero casi siempre conflictivas entre propósitos públicos e intereses privados, [y] ahora se afianza un sistema centrado en lo privado con un sentido bastante difuminado de lo público”- (Martín-Barbero, Rey y Rincón, 2000, p. 55)<sup>3</sup>

Esta situación generó una enorme crisis en la televisión pública puesto que muchos anunciantes migraron hacia los canales privados, porque además varias de las empresas que pautaban en los canales públicos pertenecían a los grupos económicos propietarios de las nuevas cadenas. La mayor parte de las programadoras que trabajaban en los canales públicos nacionales desaparecieron paulatinamente al no contar con la infraestructura ni el personal para competir en contenidos ni por las *audiencias-mercancía*.

Es difícil negar que el paisaje televisivo necesitaba de la televisión privada para el desarrollo de la industria audiovisual, pues bajo la tutela del Estado la inversión en equipos e infraestructura se encontraba atrasada con relación a otros países del continente. Sin embargo, hay que subrayar que la forma en que se realizó no fue la más armoniosa ni equitativa, pues el Estado prácticamente entregó al sector privado toda la responsabilidad de la prestación del servicio público de televisión.

En Colombia la televisión se ha concebido como servicio público desde el Decreto 101 de 1955 que creó la Televisora Nacional. Luego en el Decreto 3267 de 1963 que dio origen a INRAVISION, la concepción de servicio público se renovó con la Ley 142 de 1985 que lo reestructuró y habilitó la creación de canales regionales. Dicha orientación se ratificó en el Artículo 1 de la Ley 182 de 1995 que creó la Comisión Nacional de Televisión (CNTV): “La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta ley, a los particulares y comunidades organizadas”. Según este artículo la televisión es un servicio público que puede ser prestado por particulares, por eso cuando en 1996 se autorizan los canales privados, estos se ven obligados a hacer televisión de servicio público (Ley 335 de 1996).

Entregar la prestación del servicio público a los privados deterioró la TV pública, pues:

Al imponer todo tipo de responsabilidades y obligaciones de servicio público a los canales privados, paradójicamente se redujo la importancia simbólica de la función de la televisión pública a este respecto. Si los canales privados pueden cumplir misiones de servicio público ¿por qué ha de haber una televisión pública? (Atkinson y Raboy, 1998, p. 24)

Cuando el Estado delega esta responsabilidad en Caracol y RCN se crea el imaginario de que ya no es necesaria la TV pública. Por este motivo y porque los anunciantes migran hacia los nuevos

canales, la televisión pública nacional entra en una etapa de decadencia. Lo que no se consideró en ese entonces fue que el sector privado no comparte la misma noción de servicio público que el Estado, pues para los primeros el servicio público está subordinado al éxito, el lucro y el beneficio comercial.

Por estos motivos, se considera que aún es pertinente preguntarse por la televisión pública que necesita el país, ya que por las características sociales, culturales, políticas y económicas es necesario pensar y reorientar una televisión verdaderamente pública que responda a las demandas de todos los ciudadanos. Por este motivo, antes de caracterizar la situación de los canales regionales se presenta el concepto de *audiencia-mercancía* que ayudará a entender las contradicciones en el manejo de la TV pública colombiana, principalmente en lo referente a su financiación y a la forma de relacionarse con las audiencias.

### Las audiencias como mercancía

En Colombia son pocos los análisis realizados sobre los medios de comunicación e industrias culturales desde los postulados de la economía política de la información, la comunicación y la cultura (EPICC). Por tal motivo, aquí se desea proponer un análisis desde esta área de estudio para ofrecer una nueva mirada sobre los medios públicos en el país y reflexionar sobre su pasado, presente y futuro.

El concepto sobre el que se desea hacer énfasis es el de *audiencia-mercancía* que si bien no es nuevo, continúa siendo útil para pensar los medios de comunicación, viejos y nuevos (Scholz, 2013). La base de la economía política de la comunicación se encuentra en los escritos de Karl Marx, por ello su desarrollo está vinculado al pensamiento marxista de la segunda mitad del siglo XX. Los análisis marxistas de los medios masivos ha tenido dos vertientes. La primera se ha encargado de denunciar cómo el contenido de los medios tiene como objetivo sostener ideológicamente el sistema capitalista. La segunda está preocupada por comprender las funciones económicas de los medios de

comunicación, es decir, unos los analizan desde la superestructura y otros desde la base. Estas miradas están determinadas por aspectos diferentes e implican acercamientos particulares a los medios de comunicación, pues cada una ve funciones, mercancías y consumos diferentes. Los primeros ven en los medios un instrumento ideológico que ofrece productos (programas, información, entretenimiento) que sostienen ideas hegemónicas, mientras los otros ven como productos a las audiencias a quienes las empresas de medios venden a los anunciantes con el objetivo de ampliar las relaciones capitalistas de producción.

La discusión entre estas posiciones inició en 1977 con el artículo “Communications: Blindspot of western Marxism” publicado por Dallas Smythe en el *Canadian Journal of political and social theory*. A partir de ahí se generó una serie de respuestas, réplicas y propuestas que alimentaron y mantuvieron viva la discusión (Livant, 1979; Jhally, 1982; Murdock, [1978] 2006; Bolaño, 2006; Artz, 2008; Fuchs, 2012)<sup>4</sup>.

Uno de los argumentos de Smythe es que los marxistas occidentales dedicados al estudio de los medios han centrado su mirada en la ideología y descuidado las funciones económicas; afirma que el objetivo de los medios no es producir ideología, sino audiencias que venden como mercancía a los anunciantes. Smythe se preguntaba: ¿cuál es la mercancía producida por los medios de comunicación? ¿Son los mensajes, la información, las imágenes formas de manipulación? Para el autor la mercancía son las audiencias; es decir, hombres y mujeres que se sientan al frente de los medios de comunicación durante su tiempo de ocio y descanso.

¿Qué compran los anunciantes con sus gastos en publicidad? [...] Sugiero que lo que ellos compran son los servicios de las audiencias con especificaciones y números predecibles de quién prestará atención y en qué momentos determinados a los medios de comunicación. Como colectividades estas audiencias son mercancías. (Smythe, 1977, p. 4)

Además Smythe abordó un punto clave dentro de la economía política: el concepto de trabajo,

ya que afirma que mientras los seres humanos no estén durmiendo y se encuentren fuera de la fábrica o lugar de empleo, están trabajando para el capital.

El autor no desconoce que el contenido cumple una función dentro del negocio de los medios, por eso nuevamente se pregunta:

¿Cuál es la naturaleza del contenido de los medios de comunicación en términos económicos bajo el monopolio capitalista? La información, el entretenimiento y los materiales “educativos” transmitidos a la audiencia son un incentivo para reclutar posibles miembros de la audiencia y de mantener su leal atención [...] el propósito central de la información, el entretenimiento y materiales “educativos” transmitidos a la audiencia es asegurar la atención a los productos y servicios anunciados. (Smythe, 1977, p. 5-6)

Aunque polémica en su momento, la perspectiva planteada por Smythe abrió un nuevo campo de reflexión teórica para la comunicación, no solo en Norteamérica desde donde escribía, sino en Europa de donde llegaron las réplicas.

La primera y más importante reacción al texto de Smythe la produce el sociólogo británico Graham Murdock (1978/2006). Entre los aspectos que resalta está el reduccionismo que Smythe hace de los marxistas occidentales. Igualmente critica que Smythe use el modelo de los medios norteamericanos como paradigma, ya que para los marxistas europeos su continente vive condiciones y determinaciones diferentes. Según Murdock:

[...] la situación europea muestra importantes diferencias que se reflejan en el énfasis y preocupaciones de la teorización marxista. El fracaso de Smythe para reconocer y asumir estas diferencias ha producido sus propios agujeros negros sobre el marxismo occidental. (2006, p. 14)

A Murdock le incomoda la subvaloración del papel ideológico que hace Dallas Smythe. Para este sociólogo:

[...] vender audiencias a los anunciantes no es la *raison d'être* primordial de los media. Más bien están en el negocio de vender explicaciones del orden social y de las desigualdades estructurales y canalizar las esperanzas y aspiraciones hacia objetivos legitimados. (2006, p. 15)

La crítica de Murdock se fundamenta en que hay industrias culturales que no están basadas exclusivamente en la publicidad sino en los contenidos como el cine, la música y los libros.

Murdock valora la crítica de Smythe sobre la escasa producción marxista sobre los medios, pero cree que exagera al centrar la reflexión en lo económico. Así la discusión se divide entre ideologistas y economicistas. Por tal motivo, el mismo Murdock plantea que para que marxistas y no marxistas continúen analizando el papel de los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas, es necesario considerar las dos orientaciones.

Años más tarde y desde Latinoamérica se dieron respuestas al artículo de Dallas Smythe, como en el caso del texto de Cesar Bolaño titulado “Tapando el agujero negro. Para una crítica de la economía política de la comunicación”, en el que señala algunas limitaciones de los postulados de Smythe, como la definición del concepto de *trabajo*, y a su vez, reconoce la agudeza de la reflexión propuesta, pues “además de la definición de la mercancía-público, el trabajo de Smythe debe ser considerado pionero en abordar desde el materialismo histórico el fenómeno de las comunicaciones de masas” (Bolaño, 2006, p. 51).

La respuesta de Bolaño no se centra en si se debe tomar una posición ideológica o económica, pero sí propone reconsiderar el concepto de trabajo y las mercancías que produce la industria mediática. Es por eso que para el autor brasileño “en la industria cultural el trabajo tiene un doble valor. Los trabajos concretos de los artistas, periodistas y técnicos crean mercancías de una sola vez: el objeto o servicio cultural y la audiencia” (Bolaño, 2006, p. 52). Bolaño llama la atención a que este tipo de industria produce dos mercancías con valores y usos diferentes.

El trabajo del artista, del técnico o del periodista es un trabajo concreto que produce mercancía concreta para satisfacer una necesidad social concreta. Pero para crear esa mercancía esos profesionales gastan energía, músculos, imaginación, en una palabra, gastan trabajo humano abstracto. La subordinación de los trabajos concretos a las necesidades de valorización del capital los transforma en trabajo abstracto. Pero el trabajo cultural es diferente porque él crea no una, sino dos mercancías. (Bolaño, 2006, p. 53)

Con estas ideas Bolaño desea complementar las limitaciones de Smythe y actualizar el debate dentro de la economía política de la comunicación, en el que hay que considerar que:

[...] dejando a un lado la cuestión del “trabajo” de la audiencia, las audiencias son construidas, creadas, producidas por los programadores de radio y televisión, y por editores de productos impresos que tienen valor para los anunciantes.” (Artz, 2008, p. 65)

Lo anterior ha quedado evidenciado en el desarrollo y expansión de la industria de los medios, en donde su estrecha relación con la publicidad no ha dejado de evidenciar esta característica, a tal punto que hay quienes afirman que la televisión no ofrece programas con cortes de publicidad sino que oferta publicidad con fragmentos de programas. Si bien esto parece exagerado, no cabe duda que en los modelos de televisión comercial esa es la lógica imperante. Este tipo de televisión busca producir programas para públicos amplios que les permitan concentrar grandes audiencias para posteriormente vendérselas a los anunciantes, por eso entre más gente esté viendo un programa, mayor costo tendrá la publicidad del mismo.

Esta es la lógica bajo la que operan los canales comerciales, así funcionan Caracol y RCN. Como se mostró anteriormente, este modelo no comenzó cuando apareció la televisión privada en Colombia sino que también fue aplicado durante la existencia de los canales públicos nacionales, cuando eran las



programadoras privadas las que los explotaban comercialmente y en la que el número de audiencia definía el éxito o fracaso. Como se mostrará en el próximo apartado, también es este el modelo bajo el que operan los canales públicos regionales.

Como se sabe, en las cadenas comerciales la programación debe ser pensada y adaptada según los requerimientos y necesidades de los compradores de *audiencias-mercancías*, pero desafortunadamente bajo esa misma dinámica vienen funcionando los canales públicos regionales que son los llamados a representar ese país que no pasa por el lente de la televisión perteneciente a los emporios económicos nacionales.

### Televisión pública regional dentro de las lógicas del mercado

En diciembre de 1984 el gobierno nacional promulgó los decretos 3100 y 3101 a través de los cuales autorizó los canales públicos regionales. Dichos decretos fueron ratificados en la ley 42 de 1985. Esto ocurría treinta años después de la llegada de la televisión al país y luego de una prolongada lucha de las regiones contra el centralismo del Estado colombiano (García, 2012). El primero en entrar en funcionamiento fue Teleantioquia (1986), posteriormente aparecieron Telecaribe (1986), Telepacífico (1988) y Telecafé (1992); años más tarde bajo una nueva ley aparecen Canal TRO (1996), Canal Capital (1997-1998), Canal 13 (1998) y Teleislas (2004).

Los actuales canales regionales están constituidos como empresas industriales y comerciales del Estado (EICE), esto quiere decir que deben gestionar parte de los recursos necesarios para su funcionamiento y son poco dependientes de los dineros públicos. Las EICE son:

[...] organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b)

Autonomía administrativa y financiera; c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios. (Ley 489 de 1998, Artículo 85)

Los canales regionales poseen un sistema mixto de financiación: 1) el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FONTVC), dirigido por la ANTV<sup>5</sup>; 2) aportes de los socios; y 3) publicidad y comercialización.

Este modelo de financiación tiene la singularidad que la mayor parte de la TV pública se hace con lo que pagan los operadores privados y con dineros de la publicidad. Esto si se considera que el dinero del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos proviene de las tarifas que pagan los operadores privados por el derecho a explotar el servicio público de televisión, así como del

[...] uno punto cinco por ciento (1,5%) de la facturación bruta anual de los concesionarios de los canales nacionales de operación privada [...] y, las sumas que recibía la CNTV de los concesionarios del servicio de televisión por suscripción, cableada y satelital. (ANTV, 2013, p. 45)

Esto quiere decir que entre más se amplíe el mercado de la televisión por suscripción y mayores ingresos obtengan los canales privados, más dinero habrá para la televisión pública.

El funcionamiento, desarrollo y supervivencia de la televisión pública depende de dineros privados, lo que genera una paradoja en el sistema de televisión nacional; si los concesionarios privados no existieran no habría cómo sostener la TV pública, si sus ingresos disminuyen, los recursos para los canales públicos también se reducen. De cierta forma, el funcionamiento de los canales regionales está condicionado por los aportes del sector privado. Este modelo subsidiado establece una relación directa entre canales públicos y sector privado generando una dependencia que condiciona y determina la existencia de los primeros sobre los segundos.

Cuando en 1984 se aprobó la creación de canales regionales, no les era permitida la publicidad ni la comercialización, solo podían ser financiados a través de entidades públicas y por medio de patrocinios. Sin embargo, luego de que Teleantioquia entró a funcionar bajo estas condiciones, se evidenció que su sostenimiento solo con fondos públicos no era viable, por tanto a los pocos meses el Ministerio de Comunicaciones autorizó la publicidad<sup>6</sup>. Esto generó, por parte de las programadoras que tenían contratos en los canales nacionales un fuerte rechazo, pues se oponían a que los nacientes canales contaran con la publicidad como fuente de financiación. La reacción no era porque pensarán que la publicidad desorientaría el propósito de la televisión pública, sino porque sabían que una porción de las *audiencias-mercancías* migrarían hacia estos canales. Cuando se aprueba la publicidad los canales regionales comienzan a operar similar a como lo hacía la TV pública nacional. Es así que la incidencia de los intereses privados sobre el servicio público vuelve a ser objeto de discusión.

Bajo esta lógica la televisión regional se ha visto obligada a competir con los canales privados por la pauta publicitaria, razón por la que no es fácil establecer diferencias entre ellas al ambas operar bajo la necesidad de vender *audiencias-mercancías*. El dinero que transfiere la ANTV no alcanza para los gastos de funcionamiento y programación, además hay que considerar que con los aportes de dos canales privados y operadores de cable, hay que sostener once canales públicos –si a los ocho regionales se agregan los nacionales *Señal Colombia*, *Canal Institucional* y *Canal UNO* que son operados por RTVC (Narváez, 2013).

Lo anterior ha llevado a los canales regionales a desarrollar, como cualquier empresa comercial, estrategias y departamentos especializados por medio de los cuales ofrecer *audiencias-mercancía* a los anunciantes ávidos de las mismas. Basta mirar los planes de acción de algunos canales para ver cómo el criterio comercial se convierte en la razón para elaborar su programación. Resulta significativo que el cuarto objetivo estratégico

del *Plan de Acción* de Telepacífico para 2013 era: “programar, producir y emitir productos de calidad, competitivos, acordes con los lineamientos de la televisión pública”, y como objetivo para alcanzarlo propuso: “producir contenidos culturales y educativos de alta calidad que respondan a los lineamientos formulados por programación, buscando la optimización de los recursos disponibles sin dejar de lado su interés comercial”. Por su parte, en el *Plan de Acción 2014*, Teleantioquia trazó el siguiente objetivo estratégico: “A 2015 Teleantioquia alcanzará ingresos acumulados por ventas de \$80.751 millones”, planteando como estrategias para lograrlo: “crear franjas de alto potencial comercial. Y aprovechar la capacidad comercial para incrementar los ingresos por venta de publicidad”.

La autofinanciación de la TV regional le impone una presión que la lleva a adoptar parámetros de la TV comercial, pues debe competir por la pauta publicitaria vendiendo determinadas franjas de audiencias. En esa lucha los canales de las regiones se han visto ampliamente desfavorecidos. Durante 2013 los ingresos de los canales privados nacionales y de las programadoras del Canal UNO ascendieron a \$1.098.966 millones, en tanto los ingresos de la TV regional –incluyendo el canal local sin ánimo de lucro Teled Medellín y el privado CityTV–, solo alcanzaron \$66.570 millones (ASOMEDIOS, 2014). Es decir que los ingresos por publicidad de diez canales regionales y locales no es ni la décima parte del ingreso de los canales privados. Como se aprecia, los canales regionales son puestos a competir en un mercado desigual, pero del cual no pueden escapar, ya que de él dependen parte de los recursos para su funcionamiento y existencia.

Esta situación ha ocasionado que algunos canales hayan estado cerca de su liquidación o se hayan visto obligados a replantear su programación y especializarse en un público determinado. Es claro que dichas situaciones son consecuencia de orientar la TV pública bajo parámetros comerciales, pero así lo exige la ley y en ese contexto deben sobrevivir para no fracasar dentro de un

sistema de medios públicos establecido más para el beneficio de los privados que para la prestación de un servicio público.

¿Qué pasó con los canales públicos nacionales? A partir de 1998 entraron en decadencia y en tan solo unos años dejaron de ser protagonistas del paisaje televisivo. Hasta ese año existían poco más de veinte programadoras que fueron desapareciendo a medida que los canales privados se consolidaban y se les hacía difícil competir por las audiencias y anunciantes. El *Canal A* dejó de ser un canal por concesiones y pasó a llamarse *Señal Institucional* que difunde información de los organismos del Estado. En el *Canal Uno* lo más destacado son los noticieros en las horas de la noche; la programación está en manos de cuatro programadoras sobrevivientes del sistema mixto, cada una de las cuales quedó responsable del 25% de la programación. *Señal Colombia* es financiado 100% con los recursos de FONTVC, no emite anuncios publicitarios y continúa con su orientación a lo cultural y educativo. A comienzos de la década de 2000 entró en crisis, hasta el punto que se propuso comercializarlo. Finalmente y luego de los esfuerzos de RTVC, logró consolidar una programación innovadora dirigida a la infancia y juventud.

Bajo ese panorama en el año 2000, durante plena crisis del sistema público de comunicación en Colombia, los tres investigadores más importantes en el área de la comunicación del país publicaron el artículo “Televisión pública, cultural, de calidad”, un manifiesto en defensa de la televisión pública. En él Martín-Barbero, Rey y Rincón afirmaron que “La más clara caracterización de esta televisión es que interpela, se dirige, al ciudadano más que al consumidor” (Martín-Barbero, Rey y Rincón, 2000, p. 50). Este ha sido un reclamo constante a la televisión colombiana, pero para que se haga efectivo es necesario comprender la TV pública de manera diferente a la privada, por eso se requieren políticas que reorienten su manejo. Es claro que los canales privados están interesados en la acumulación y el lucro, y las audiencias tienen valor como mercancía. En tanto la televisión pública debe estar orientada, también a las audiencias

que son su razón de ser, pero no para utilizarlas como moneda de cambio ante las empresas de publicidad y sus clientes, sino para relacionarse con ellas en la construcción de ciudadanía. De ahí que sea necesario pensarlas, regularlas y evaluarlas de manera diferente.

Cuando se afirma que la TV pública debería ir al ciudadano, no se cree que el ciudadano sea alguien opuesto al consumidor. Esta relación no puede ser entendida de forma maniquea.

[...] se suele imaginar al consumo como lugar de lo suntuario y superfluo, donde los impulsos primarios de los sujetos podrían ordenarse con estudios de mercado y tácticas publicitarias. Por otra parte, se reduce la ciudadanía a una cuestión política, y se cree que la gente vota y actúa respecto de las cuestiones públicas solo por sus convicciones individuales y por la manera en que razona en los debates de ideas. (García-Canclini, 1995, p. 19)

Tal separación está cargada de juicios morales que no permiten comprenderla en su profundidad. “Ahora miramos los procesos de consumo como algo más complejo que la relación entre medios manipuladores y audiencias dóciles” (García-Canclini, 1995, p. 29-30) que durante mucho tiempo fue la lectura ideológica de algunos intelectuales sobre los medios, en la que estaba implícita una concepción lineal de la comunicación y una identificación de las audiencias con la pasividad y sumisión. “Recordar que los ciudadanos somos también consumidores lleva a encontrar en la diversificación de los gustos una de las bases estéticas que justifican la concepción democrática de la ciudadanía” (García-Canclini, 1995, pp. 29-30).

Si las personas somos ciudadanos y consumidores al mismo tiempo, lo que se reclama de la TV pública es una propuesta diferente a la privada, con una oferta que no se limite a los formatos más rentables ni segmente las audiencias de acuerdo a los intereses comerciales, que proponga una agenda pensada en y desde aquellos ciudadanos que no se identifican ni son considerados en la propuesta de los privados.

Es posible que la publicidad siga participando en la financiación de la televisión pública, pero cuando ella se vuelve la principal fuente de financiamiento y los programas comienzan a ser pensados más para atraer anunciantes que para cumplir con el servicio público, hay que detenerse a repensar el modelo y las normas que lo reglamentan. Al buscar consumidores para vender a los anunciantes, se deja por fuera las necesidades de los televidentes que no cumplen con los perfiles de consumo.

Lo que puede resultar perjudicial para la radio y televisión pública es encontrarse en posición de competencia muy aguda y tener, para garantizar su supervivencia, que arreglárselas para conseguir recursos entre los anunciantes. En ese caso, se vuelve muy fuerte la tentación de apartarse de las obligaciones de servicio público para producir el mismo tipo de programa que los que ofrecen los competidores privados. (UNESCO, 2001, p. 17)

Si la TV pública no dependiera tanto de la publicidad, la aparición de los privados no hubiese generado una crisis tan profunda en ella, obligándola a entrar en una competencia desde todos los puntos de vista desigual. El modelo de financiación fue viable para la época en la que no existían canales privados, pero a partir de su aparición debió cambiar pues entraron nuevos competidores con ventajas económicas y empresariales. Esto ha ocasionado presiones y exigencias a la televisión pública pues,

[...] se espera que sea productiva, eficaz, capaz de generar sus propios ingresos y de atraer a los consumidores. Además que se distinga de los canales privados por su programación. Así que se espera que sea similar y diferente al mismo tiempo. (Atkinson y Raboy, 1998, p. 25)

En esta encrucijada han quedado encerrados los canales regionales: se les pide que funcionen como empresas comerciales, sin dejar de ser públicos, que produzcan contenidos diferentes a

los de los privados pero compitiendo con ellos por la pauta y anunciantes. De ahí que para que los canales regionales no sean medidos desde criterios comerciales, hay que revisar, entre otros asuntos, las leyes de televisión y el modelo de financiación, para definir políticas que garanticen su sostenibilidad más allá del éxito comercial y no seguir sometidos a una competencia inequitativa en la que el duopolio de los privados tiene todas las armas y ventajas para imponerse.

### Discusión final

En Colombia a la TV pública se le exige que funcione como empresa comercial, y a la TV privada se le pide que cumpla con el servicio público, una paradoja que evidencia las contradicciones en el manejo de la televisión en el país, donde la orientación comercial ha estimulado la concentración y el monopolio en detrimento del servicio público.

Pese a las problemáticas destacadas aquí, la TV regional ha sobrevivido y demostrado su valor social y cultural, pues estos canales son el único medio con el que cuentan las regiones para verse e imaginarse en un paisaje audiovisual históricamente centralizado en Bogotá y en los últimos años controlado por Caracol y RCN. La discusión no debe llevar a pensar una vez más en una TV ideal como la BBC de Londres, ni en una televisión iluminista como existió durante la segunda mitad del siglo pasado; más bien debe estar guiada a plantear una TV que responda a otras lógicas y se adapte a una nueva época, que atienda la diversidad de necesidades y exigencias de las audiencias, pero no a las que el mercado dice que ellas tienen. La TV privada no ha traído la diversidad de contenidos que prometía. Por el contrario ha reducido su oferta a telenovelas y series sobre el narcotráfico, *realities* repetidos una y otra vez y noticieros sensacionalistas en los que la conveniencia política prevalece sobre el derecho a la información.

Históricamente la televisión colombiana ha tenido dos obstáculos para cumplir sus propósitos: el primero ha sido la intromisión de los políticos,

sea del orden nacional, departamental o municipal, que por alguna razón se sienten con derecho sobre el manejo y decisiones de los canales públicos. El segundo obstáculo es sobre el que se ha querido llamar la atención: la concepción de la TV pública bajo el modelo comercial. Esto ha ocasionado que la eficacia y calidad de los canales regionales sea evaluada bajo los mismos criterios de los privados, que son tener altos índices de *rating* que se verán reflejados en mayores ingresos por publicidad a través de la venta de *audiencias-mercancía*.

Por lo anteriormente esbozado es que una y otra vez se ha propuesto que la TV pública se aparte de las lógicas del mercado y no esté dirigida a los consumidores como la TV comercial, sino pensar sus contenidos para crear ciudadanos; que la relevancia de su programación no sea medida por el *rating* sino por la calidad y valor de sus contenidos para convocar al ciudadano. Esto no quiere decir que los canales públicos deban olvidarse del *rating*. Por el contrario “la televisión pública debe buscar *rating*, no para presentárselo a sus posibles anunciantes, sino como indicador de vínculo con la sociedad” (Igarzábal, 2013, p. 56), pues la TV pública no puede renunciar a las audiencias, ellas son su razón de ser, pero tampoco puede llegar a ellas con las mismas estrategias de la televisión comercial.

Al medio televisivo le vienen augurando su final desde la década de 1980 (Scolari, 2008). Igualmente a la televisión pública la están enterrando hace décadas, pues sus detractores y defensores del mercado confían en que las necesidades de las audiencias pueden ser satisfechas a través de la libre competencia, pero detrás de ese deseo de muerte, no hay más que una exacerbación del entusiasmo tecnológico y comercial.

El neoliberalismo, por supuesto, mantiene su fe en las fuerzas del mercado y funciona sobre la convicción de que la ley de la oferta y la demanda crearán los mecanismos necesarios para satisfacer todas las necesidades de la comunicación de todos los grupos de la sociedad. Un argumento adicional es que internet y todos los servicios de nueva comunicación

ofrecen “opciones infinitas”, por lo que los MSP [Medios de Servicio Público] dejan de ser necesarios. (Jakubowicz, 2010, p. 225)

Es claro que los avances tecnológicos seguirán trayendo cambios en la forma de hacer y ver televisión. Las tecnologías asociadas a Internet avanzan rápidamente, pero el proceso de adaptación tiene otro ritmo. Por ahora, la televisión sigue siendo el principal medio de información y entretenimiento de los colombianos. No cabe duda que la convergencia tecnológica modificará las prácticas de producción, programación y usos de la televisión, pues cada vez los televisores se parecerán más a los computadores y la programación lineal dejará de ser hegemónica; sin embargo, con esos avances no desaparecerán las responsabilidades de las televisiones públicas. Por el contrario, la llegada de la Televisión Digital Terrestre es una oportunidad de estos canales para ampliar su oferta y llegar a sectores más diversos de la sociedad.

Los canales de Colombia y el mundo tendrán que adaptarse a los ambientes digitales. Por ello la TV pública regional tendrá que hacer esfuerzos para acomodarse a ese mundo, aunque por ahora el plan de adaptación no esté tan claro (Sánchez, 2013). La misión de la TV pública no desaparecerá en la época digital, las dinámicas de la producción de contenidos en internet y la digitalización tampoco suplirán las responsabilidades delegadas a ella. Además, internet no es el sueño autónomo y democrático que muchos esperaban. Las grandes corporaciones y el capital privado son las que mayor provecho y rentabilidad están obteniendo de los usuarios de la red. Siendo así entonces, ¿se debe dejar la generación y construcción de sociedades plurales y diversas a la bondad y deseos del mercado? ¿Debería retirarse el Estado de un ámbito social clave para la producción y circulación de sentidos y significados colectivos como lo es la televisión? Según los argumentos expuestos es necesario abogar por una televisión para los ciudadanos, en las que las audiencias no sean vistas como mera mercancía y por medio de la cual se diversifiquen las visiones sobre el país.

Si bien la propuesta puede parecer una reiteración del ‘deber ser’, comprender el debate desde la economía política de la comunicación puede abrir nuevas pistas para comprender la dimensión del

problema y ampliar el debate y posibles soluciones, para de esa forma concebir por fin una televisión pública para los colombianos.

## Referencias

- Anzola, P. (1988). Politics of regional television in Colombia. En E. Fox, *Media and politics in Latin America* (pp. 82-92). London: SAGE.
- Arroyo, L.; Becerra, M.; García, Á. y Santamaría, O. (2012). *Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Artz, L. (2008). Media relations and media product: Audience commodity. *Democratic Communiqué*, 22(1), 60-74. Disponible en: <http://journals.fcla.edu/demcom/article/view/76591>
- ASOMEDIOS, Asociación Nacional de Medios de Comunicación (2014). *Estudio de inversión publicitaria neta: revistas-radio-televisión. 4º trimestre 2013*. Bogotá: ASOMEDIOS.
- Atkinson, D. y Raboy M. (Comps.). (1998). *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*. Francia: Ediciones Unesco.
- ANTV, Autoridad Nacional de Televisión (2013). *Respuesta observaciones al proyecto de Reglamentación del FONTV*. Bogotá: ANTV. Disponible en: [http://www.antv.gov.co/sites/default/files/13013\\_respuesta\\_observaciones\\_reglamentacion\\_fontv\\_o.pdf](http://www.antv.gov.co/sites/default/files/13013_respuesta_observaciones_reglamentacion_fontv_o.pdf)
- Bolaño, C. (2006). Tapando el agujero negro. Para una crítica de la economía política de la comunicación. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 47-53.
- Fuchs, C. (2012). Dallas Smythe Today - The Audience Commodity, the Digital Labour Debate, Marxist Political Economy and Critical Theory. *TripleC*, 10(2), 692-740.
- García-Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Editorial Grijalbo.
- García, D. y Herrera, L. (2011). *El Caribe colombiano a través de su televisión: Agenda informativa y realidad regional en Telecaribe*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- García, D. (2012). Breve historia de la televisión regional en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencia de la Comunicación*, IX(16), enero-junio, 64-72. Disponible en: <http://www.alaic.net/revistaalaic/index.php/alaic/article/view/373/206>
- Igarzábal, B. (2013). Por una televisión pública con audiencia. En O. Rincón, *Zapping TV: el paisaje de la tele latina* (pp. 51-70). Bogotá: FES.
- Intervozes. Coletivo Brasil de comunicação social. (2009). *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiências de doze países e o caso brasileiro*. São Pablo: Paulus.
- Jakubowicz, K. (2010). El futuro de los medios públicos. *Infoamérica*, (3-4), 221-238.
- Jhally, S. (1982). Probing the blindspot: the audience commodity. *Canadian Journal of political and social theory*, 6(1-2), 204-210.
- Livant, B. (1979). The audience commodity: on the “blindspot” debate. *Canadian Journal of political and social theory*, 3(1), 91-106.
- Marín, A.M. (2006). Televisión pública en Colombia: del monopolio estatal a la descentralización. En *Radio-televisión de Servicio Público: Un Manual de Mejores Prácticas* (pp. 95-118). Costa Rica: UNESCO.
- Martín-Barbero, J.; Rey, G. y Rincón, O. (2000). Televisión pública, cultural, de calidad. *Revista Gaceta*, (47), 50-61.
- Murdock, G. (1978/2006). Los agujeros negros del marxismo occidental: Respuesta a Dallas Smythe. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 11-22.

- Narváez, A. (2013). Mercado de medios y esfera pública en Colombia. *Revista Eptic Online*, 15(1), 49-66. Disponible en: <http://www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/704>
- Ortega, P. (2010). Televisión pública en América Latina: los valores del mercado y las políticas del Estado. *Infoamérica*, (3-4), 205-213.
- Rey, G. (2002). La televisión en Colombia. En G. Orozco (coord.). *Historias de la televisión en América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- Sánchez, F. (2013). *Retos de la televisión pública en Colombia: la implementación de la TDT en los canales regionales*. V Congreso Internacional Latina de Comunicación, Universidad de La Laguna. Disponible en: [http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013\\_actas/117\\_Sanchez.pdf](http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas/117_Sanchez.pdf)
- Scolari, C. (2008). This is the end. Las interminables discusiones sobre el fin de la televisión. *Trama de la comunicación*, 13, 13-25.
- Scholz, T. (Ed.). (2013). *Digital Labor. The internet as playground and factory*. New York: Routledge.
- Smythe, D. (1977). Communications: Blindspot of western Marxism. *Canadian Journal of political and social theory*, 1(3), 1-27.
- Smythe, D. (2006). Réplica a Graham Murdock. *Cuadernos de información y Comunicación*, 11, 23-30.
- UNESCO. (2001). *La Radio y Televisión Pública. ¿Por qué? ¿Cómo?* Paris-Canadá: UNESCO.
- Vizcaíno, M. (1992). *Los falsos dilemas de nuestra televisión*. CEREC: Bogotá.
- Vizcaíno, M. (2005). La legislación de televisión en Colombia: entre el Estado y el mercado. *Historia Crítica*, 28, 127-144.
- Wolton, D. (1990). *Elogio del gran público. Una teoría crítica de la televisión*. Barcelona: Gedisa.

## Notas

1. Conceptualmente también existen diferencias entre televisión pública y estatal. La primera es autónoma e independiente de poderes políticos y económicos, en tanto la segunda sería una televisión dependiente del gobierno, tanto en financiación, control y agenda. Ninguna de las dos tiene fines de lucro. Pero a pesar de estas diferencias, en repetidas ocasiones y en muchos países la televisión pública y la estatal se usan como sinónimos y son intercambiables.
2. Acuerdo entre los dos partidos políticos para acabar con La Violencia que azotaba al país desde finales de la década de 1940, en el que entre los años de 1958 y 1974 se alternaron la presidencia de la República y se distribuyeron a conveniencia los cargos públicos en entidades estatales.
3. Los canales privados fueron adjudicados en licitación pública a Caracol y RCN, empresas programadoras pertenecientes a los grupos económicos más grandes del país.
4. Aquí no se quiere revivir el debate de los últimos treinta años, pero sí destacar los puntos principales para saber cómo esa discusión sirve para pensar la industria de la televisión colombiana.
5. Este Fondo se constituyó a partir de la Ley 1507 de 2012 que creó la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y liquidó a la CNTV que tenía a su cargo el Fondo Para el Desarrollo de la Televisión. Los recursos del nuevo Fondo tienen el mismo origen del manejado por la antigua CNTV (Artículo 16, Ley 182 de 1995).
6. Resolución 2683 del año de 1986 del Ministerio de Comunicaciones.