

La televisión pública en Estados Unidos. Una descripción acrítica

Enrique E. Sánchez Ruiz*

Introducción

Durante décadas han existido en el mundo dos modelos, en apariencia claramente diferenciados, en los servicios de difusión: 1) la radio y televisión "públicas", en principio de "servicio público"; 2) la radio y televisión "privadas", en principio comerciales, definidas así por la venta de tiempo publicitario. De hecho, existen diversas variaciones y "mezclas" de estos modelos en todo el mundo; sin embargo, las interpretaciones sobre cuáles han sido las opciones históricas reales, varían de acuerdo con propósitos y posturas diferentes ante el fenómeno. Así, por ejemplo un vocero de la televisión privada mexicana afirmaba a finales de los setenta que la alternativa para México, cuando estaba por iniciarse la televisión, era entre "el modelo de libre competencia que emergió en el contexto cultural de Estados Unidos y el modelo europeo, seguido por Stalin, Mussolini, Hitler, Franco" (Sabido 1979: 3). Cuando la televisión "quería nacer" en nuestro país, el peso de la decisión al parecer recaía casi totalmente en el entonces presidente de la república, Miguel Alemán Valdés, debido al centralismo y al presidencialismo que han caracterizado a nuestro sistema polí-

* Centro de Estudios de la Información y la Comunicación, Universidad de Guadalajara.

tico contemporáneo.¹ Por órdenes de Miguel Alemán, el Instituto Nacional de Bellas Artes envió en 1947 a una comisión conformada por el ingeniero Guillermo González Camarena y Salvador Novo a estudiar los principales modelos existentes de organización televisiva, incluyendo sus particularidades técnicas: el norteamericano, privado comercial, y el europeo, en particular el de la BBC inglesa, de *servicio público*, operado por una organización “pública” pero no directamente dependiente del gobierno. Así pues, la que constituyó la principal alternativa a la televisión comercial publicitaria de propiedad privada, no era un sistema “totalitario”, como se desprendería de la cita anterior a Miguel Sabido, sino uno autodefinido como de servicio público y no controlado de manera directa por el gobierno en turno.

El modelo comercial, de propiedad privada, es *más o menos* homogéneo en sus formas de operación y articulación con las instancias gubernamentales, la economía y la sociedad civil, así como en su sustento básico a través de la publicidad en todo el mundo. En todo caso, hay diferencias por ejemplo en términos de las estructuras de mercado: de mayor tendencia a un mercado competitivo a una de mayor poder monopólico. Por otro lado, las nuevas opciones tecnológicas, como la televisión por cable, de señal restringida y vía satélite, han diversificado relativamente la fuente de ingresos de las empresas televisivas, por ejemplo añadiendo a la publicidad el pago directo de los usuarios por la recepción de la señal. Pero la llamada “televisión pública” encuentra mucha mayor diversidad en el mundo, en sus formas de organización, financiamiento, operación y articulación con el Estado, la economía y la sociedad civil.² Hay en realidad, muchas formas de entender lo “público” de la televi-

1. Pero con raíces históricas rastreables al periodo precolombino, reforzadas por la Colonia y las luchas posteriores por construir una nación. Véase Sánchez Ruiz (1987).
2. Ver el núm. 3-4 de *Communication Research Trends* (1987) dedicado a “La crisis en la radiodifusión de servicio público”. Además de algunos estudios de caso, incluye un ensayo comparativo sobre “La radiodifusión de servicio público en diferentes culturas”. Ver también White (1990), para comparaciones de Latinoamérica con otros países.

sión, como también las hay de entender el “servicio público” que se le suele atribuir a ésta (Richeri 1983; 1986; Rowland y Tracey 1990; White 1989; 1990). Por otro lado, en muchos países del orbe, incluyendo el nuestro, han existido modelos “mixtos”, por lo menos en términos de propiedad (empresa privada/Estado). En Inglaterra, de la que se conoce bastante sobre la British Broadcasting Corporation (BBC), desde mediados de los cincuenta se estableció un *duopolio* público/privado, cuando se autorizó a la Independent Broadcasting Authority (IBA) para establecer y operar estaciones comerciales de radio y televisión (Independent Television, ITV).

En nuestro país, donde se desarrolló en especial desde los setenta un sistema “mixto”, ha resultado que la televisión “pública” predominante (la del gobierno federal) no se diferencia mucho de la comercial, por lo menos en su fuente principal de financiamiento, y de manera creciente desde el sexenio delamadrídista, en su búsqueda de “autosuficiencia” financiera basada en los mismos criterios. En gran medida, esto se explica por el hecho de que desde el inicio de la radiodifusión en los años veinte, y de la televisión en los cincuenta, fue el modelo comercial, publicitario y de propiedad privada el que definió en México el carácter de los medios electrónicos audiovisuales. Esto a su vez se debió en gran parte, a las influencias de carácter económico y cultural —y en menor medida, también políticas— de Estados Unidos (Sánchez Ruiz 1983). Es un hecho que la radiodifusión “pública” en todo el mundo está cediendo de continuo ante el embate de las tendencias transnacionalizantes, privatizadoras —y por lo tanto desestatizantes—, de “desregulación” y apertura de mercados, etcétera, que parecen predominar. En Europa, donde originalmente y por muchas décadas prevaleció la televisión “de servicio público”, es cada vez más claro que el modelo imperante será en pocos años más el comercial privado, y que en todo caso las televisoras públicas y quienes aún las defienden como útiles e importantes para la sociedad, se encuentran cada vez más en una posición defensiva ante el retroceso forzado por las nuevas tendencias mundiales

de base fundamentalmente económica (Rowland y Tracey 1990; Richeri 1986; 1989; Mattelart 1986).

En las escasas discusiones comparativas que se han dado en México sobre la naturaleza y los fines de la televisión pública, ha resaltado el uso de ejemplos de Europa occidental, donde se desarrolló primero y llegó a dominar este modelo. Curiosamente, en nuestro país se conoce muy poco la forma de organización y operación de la televisión pública, de naturaleza cultural y educativa, del país que más ha influido en la conformación de nuestro propio modelo preponderante (el comercial) de radiodifusión: Estados Unidos. En ese país con el que nos ligamos tantos lazos de influencia y dependencia, la radio y televisión públicas, culturales y educativas, son abrumadoramente minoritarias, como lo son en México los intentos externos a los sistemas gubernamentales controlados por el gobierno federal (en los que, ya mencionamos antes, predomina de forma creciente la convergencia con el modelo comercial publicitario). Es paradójico que durante el decenio pasado, cuando en el resto del mundo ocurría el retroceso más o menos acelerado de los sistemas de radio y televisión "públicas", en Estados Unidos la Corporation for Public Broadcasting (CPB) y el Public Broadcasting System (PBS) emergían de una crisis aguda que sufrieron durante los años setenta (de hecho continuada a principios de los ochenta por la administración Reagan), hacia una mayor consolidación, *sin dejar de ser minoritarios y en todo caso complementariamente subordinados con respecto a la radiodifusión comercial*. A pesar de la situación de sujeción en la que se desenvolvió históricamente la televisión pública norteamericana, han sido no pocos sus logros en varios aspectos, desde el programático hasta el tecnológico. Es en este sentido que creemos útil conocer la historia, desarrollo, formas de organización, operación, financiamiento, etcétera, de la televisión pública estadounidense, porque puede haber lecciones que aprender, tanto en términos de comisión como de omisión, de la lucha por establecer y consolidar en ese país una televisión *pública pero no gubernamental*, con pretensiones de independencia de los polos de poder político y económico, y con ciertos logros

importantes, algunos incluso espectaculares como el conocido programa *Sesame street*, que se ha constituido en prototipo de televisión educativa e infantil en el mundo. Enseguida describiremos en forma breve algunos aspectos centrales del origen y desarrollo de la televisión pública estadounidense.

La radiodifusión educativa

Cuando la radio nació en Estados Unidos hubo algunas discusiones, aunque en realidad limitadas, sobre el modelo de organización que habría de implantarse para esa “maravilla tecnológica” que irrumpía en la historia a partir de la “radiotelegrafía” y la “radiotelefonía” (Head 1976). Dada la ideología liberal capitalista prevaleciente, se optó casi “automáticamente” por otorgar la radiodifusión a particulares para su explotación comercial. Sin embargo, es más o menos conocido que, por razones estratégicas que emanaban de la Primera Guerra Mundial, el gobierno norteamericano, en particular la armada, participó de modo activo en la estructuración, primero monopólica (General Electric/RCA-NBC/AT&T/Westinghouse) y después oligopólica, de la radio en ese país. Al respecto, comenta un estudioso estadounidense:

Históricamente, la mayoría de la gente caracterizaría la radiodifusión norteamericana por cadenas como el producto de una coordinación oligopólica integrada entre las principales organizaciones de radiodifusión y el gobierno. Las redes, en otras palabras, deben su origen y existencia continuada a una conducta que constituye la antítesis de la visión común de los negocios, de la competencia autónoma y el espíritu empresarial independiente (Streeter 1983: 247).

La estructura oligopólica de mercado perdura hasta nuestros días, por lo menos con respecto a la televisión comercial “por aire” (*broadcast*), todavía la más influyente, dominada por tres cadenas ya consolidadas (CBS, ABC y NBC) y una emergente (Fox). Un poco para romper con una visión “purista” de la historia, debemos recordar que, así como en Estados Unidos el gobierno tuvo una influencia determinante para establecer el

sistema comercial-privado de radiodifusión, al servicio originalmente de las mayores empresas manufactureras de aparatos de radio, en Inglaterra, cuando se decidió por establecer un sistema de "servicio público", éste obedeció *también* a los intereses de un consorcio de fabricantes de aparatos de radio, que originalmente constituyó en 1923 la British Broadcasting Company. Esta se transformó, después de un debate que comenzó en 1925, en la British Broadcasting Corporation (BBC), monopolio público pero "independiente del gobierno y el parlamento aunque, en última instancia, responsable ante ellos" (*Communication Research Trends* 1987: 5). Un tema constante de debate, que ha ocupado a impulsores y decisores involucrados con el desarrollo de la radiodifusión en todo el mundo, ha sido precisamente el de la posibilidad y deseabilidad de un control centralizado, de frente a una multiplicidad de opciones compitiendo entre sí. Veremos ejemplificado este debate con respecto a la televisión pública estadounidense. Los términos de esta discusión incluyen, en ocasiones, la toma de conciencia de que la radio y la televisión no son en sí mismos aparatos monolíticos, sino que convergen en ellos diversas dimensiones y procesos, de los cuales nos parece pertinente apuntar aquí cuatro aspectos: a) el *financiamiento*; b) la *producción* de programas y mensajes en general; c) la *distribución* o puesta en circulación de aquellos productos culturales y d) su *recepción*.

El antecedente directo de la televisión pública estadounidense fue constituido por la radio y la televisión educativas. Las primeras licencias otorgadas en Estados Unidos para radio educativa, eran de carácter comercial (equivalentes a nuestras "concesiones"), por lo que al desarrollarse la industria durante el decenio de 1920, estas licencias adquirieron "valor agregado", se cotizaron bien y fueron adquiridas por intereses comerciales. Sin embargo, para finales de los veinte y principios de los treinta se habían formado algunos grupos y organizaciones, tanto de la sociedad civil como del gobierno, interesados en impulsar la educación radiofónica: el Comité Consultivo sobre Educación por Radio (Advisory Committee on Education by Radio), el Comité Federal de Radio Educación (Federal Radio Educa-

tion Committee), el Consejo Nacional Consultivo para la Radio en la Educación (National Advisory Council on Radio in Education), etcétera. Los esfuerzos de estos grupos comenzaron a rendir resultados cuando se reservó un número de frecuencias para radio educativa en 1940, al legislarse la frecuencia modulada en el espectro electromagnético (que en un principio no se podía captar sino con aditamentos especiales, tal como en su momento ocurrió con la banda de UHF en televisión). En general, las políticas públicas con respecto a la radio y televisión primero “educativas”, y después “públicas” en Estados Unidos, han sido llamadas “minimalistas”, pues siempre ha prevalecido el interés por la explotación comercial de los medios electrónicos (*Communication Research Trends* vol. 8, núm. 3-4, pp. 8-9).

Desde 1925 se formó la Asociación Nacional de Radiodifusores Educativos (National Association of Educational Broadcasters, NAEB), que tomó parte tanto en la lucha antes mencionada, como en la que pretendió frecuencias televisivas reservadas para la educación, entre 1945 y 1952 (Avery y Pepper 1980: 126-127). A pesar de la posibilidad de comercializar la televisión, en virtud de la situación de guerra el gobierno estadounidense detuvo el otorgamiento de concesiones entre 1941 y 1945 —aunque seis estaciones pioneras transmitieron durante la guerra con horarios restringidos a cerca de 10 000 receptores (Head 1976: 161)—. Entre 1945 y 1947 comenzaron a operar más estaciones, aunque fue hasta principios de 1948 cuando hubo un aumento ya considerable, de 17 a 41 (el número de ciudades con el servicio incrementó de ocho a veintitrés). Pero después, por la lucha de las grandes corporaciones de la electrónica para ganar la exclusividad con respecto a las especificaciones técnicas que la televisión habría de mantener, en particular en relación con el uso futuro del color, debido también a una deficiente “partición” del espectro electromagnético que provocaba múltiples interferencias, y a la correspondiente indecisión del gobierno en torno a estos problemas, hubo un “congelamiento” de las solicitudes, de 1948 a 1952. Este congelamiento, por cierto, dio una gran ventaja oligopólica a las grandes corporaciones que desarrollaron y enlazaron muchas de las

estaciones pioneras (*ibid.*) Al descongelar los procesos de otorgamiento de licencias en 1952, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), respondiendo a presiones de diversos grupos relacionados principalmente con instituciones educativas, reservó 242 canales en diferentes partes del país (80 en VHF y 162 en UHF) para uso "no comercial" (*ibid.*: 181). Es muy interesante dar cuenta de que, entre los esfuerzos que se realizaron para lograr que se reservaran estas frecuencias para la televisión educativa, la Asociación Nacional de Radiodifusores Educativos (NAEB) realizó uno de los primeros análisis de contenido de la televisión comercial, a fin de mostrar por ejemplo, que "en una sola semana de transmisiones en Nueva York, el público presenciaba cerca de 3 000 actos o amenazas de violencia" (Pember 1977: 120).

A pesar de haber interés por parte de diversas universidades, otras entidades escolares y grupos, por iniciar la televisión educativa, en 1953 solamente una estación pudo entrar al aire, KHUT de la Universidad de Houston, considerada la pionera. Desde 1952, la Fundación Ford se interesó en proporcionar ayuda a la televisión educativa, otorgando fondos para construcción y apoyando el establecimiento de un centro de producción, que se denominó National Educational Television (NET), en Nueva York (Barnouw 1981). Otra fuente importante de ayuda para que se establecieran estaciones educativas fue la misma televisión comercial, incluyendo las grandes cadenas como la CBS, "felices por mantener estaciones comerciales de VHF rivales fuera del aire" (Head 1976: 181). Es decir, que las estaciones comerciales ayudaban financieramente al establecimiento de televisoras educativas en las plazas en que operaban, para impedir que en su lugar se instalaran competidores comerciales.

Pero es importante subrayar que desde el principio se desarrolló la televisión educativa norteamericana a partir de iniciativas, movilizaciones y apoyos de grupos de la misma sociedad civil, y no tanto por iniciativas gubernamentales. Por ejemplo, la estación KQED de San Francisco, que ha llegado a ser una de las más importantes de la televisión pública norteamericana, en 1955, a un año solamente de haberse iniciado, estuvo a punto de ser disuelta por su consejo de administración,

en virtud de una crisis financiera. Sin embargo, el personal de la televisora, ayudado por "celebridades" y artistas que donaron obras, realizó una subasta que tuvo una gran respuesta por parte del público (Barnouw 1981). Si bien lo que se obtuvo de la subasta no alcanzaba a resolver el problema financiero de la estación, el gran interés e involucración del público sirvió para que KQED lograra obtener más apoyos de la iniciativa privada y del gobierno, con lo que sobrevivió. Además, dicha subasta se convirtió en un suceso anual que se realiza hasta el presente, y que ha sido adoptado por muchas otras estaciones de radio y televisión para obtener fondos. Esto a su vez ha implicado la involucración directa y el apoyo activo de las comunidades en las que operan estas estaciones. En general, con subastas o no, la mayoría de las estaciones de radio y televisión públicas de Estados Unidos realizan campañas organizadas, anuales o semestrales, de petición de donativos por parte de las comunidades a las que atienden, usualmente con una relativa abundante respuesta por parte del público.

Pero nuevamente, las contribuciones a partir de donativos de las audiencias no eran suficientes y la iniciativa privada no encontraba en esos primeros años demasiada motivación para apoyar la televisión pública, salvo en el caso de fundaciones, de manera privilegiada la Ford Foundation, así que comenzó aquella a depender cada vez más de las contribuciones gubernamentales. Durante los años cincuenta y sesenta, a pesar de una cierta proliferación de estaciones, la televisión educativa sufrió carencias y limitaciones, de tal manera que no se pudo constituir en una verdadera alternativa frente a la televisión comercial, que crecía acelerada y exitosamente.

A mediados de los sesenta, las fuentes gubernamentales daban cuenta de 72% de los ingresos de la televisión educativa: los fondos locales ("municipales") y estatales constituían casi 60%, mientras que el gobierno federal aportaba 12% (Head 1976). Aquí es importante apuntar que el Congreso norteamericano, por la ideología predominante de desconfianza por cualquier proyecto que se base en el financiamiento o el control gubernamental, estableció en un decreto de 1962 la condición de que el

gobierno federal otorgara un dólar *por cada dos que se obtuvieran por otras fuentes*; lo cual buscaba que la televisión y la radio educativas no dependiesen demasiado del financiamiento federal. Esta ley, así mismo, estableció el primer mecanismo de ayuda financiera federal a la radiodifusión no comercial, la cual de hecho había recibido en forma previa fondos federales indirectos mediante programas de asistencia educativa (*ibid.*) Otro aspecto que hay que notar, a diferencia de nuestro país, es que en Estados Unidos sí ha existido una relativa independencia entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como entre los niveles de gobierno: local, estatal y federal. Las implicaciones de esto se apreciarán más adelante, con respecto a la televisión pública norteamericana.

De la televisión educativa a la "televisión pública"

Durante los sesenta, a pesar de intentos por organizar las estaciones educativas de televisión mediante la división TV de la Asociación Nacional de Radiodifusores Educativos (NAEB) y de NET, de no haber sido por un continuo apoyo de la Fundación Ford, posiblemente la televisión educativa a nivel nacional en Estados Unidos se hubiera disminuido por falta de soporte económico (Avery y Pepper 1980; Head 1976). Era claro que había que buscar formas de producción, intercambio y organización, que permitiesen a esta forma de producción cultural alternativa a la dominante, sobrevivir y reproducirse. En 1967, la Fundación Ford donó diez millones de dólares, para el establecimiento de un Laboratorio de Radiodifusión Pública (Public Broadcast Laboratory, PBL), mismo que produciría programas de actualidades y arte para un poco más del centenar de estaciones existentes ya. Las producciones de PBL se caracterizaron por mostrar aspectos alejados de la visión dominante de la realidad estadounidense, como formas de vida y de expresión minoritarias y marginales, "subculturales", con cierta dosis de crítica social (Barnouw 1981). Pero no era suficiente contar con unos pocos centros de producción independientes; lo que urgía era una forma de organización más integral.

En 1965, con el apoyo financiero de la Fundación Carnegie y la aceptación gubernamental, se integró la llamada Comisión Carnegie, conformada por estudiosos y especialistas, encabezada por el director del Massachusetts Institute of Technology, James Killian Jr., para analizar los problemas de la televisión educativa y proponer formas de solución. A principios de 1967, el informe de la Comisión se presentó al Congreso y al presidente Lyndon B. Johnson (cuya familia, por cierto, tenía inversiones en radio y televisión). La Comisión Carnegie proponía en primer lugar, el desarrollo de un sistema de "radiodifusión pública", para diferenciar entre la televisión instructiva, auxiliar del salón de clases, y un servicio más amplio dirigido al público en general. Se decía en *Public Television. A Program for Action*:

Si fuésemos a resumir nuestra propuesta con la mayor brevedad, diríamos que recomendamos libertad. Buscamos libertad de las restricciones, de cualquier forma necesarias en su contexto, de la televisión comercial. Buscamos para la televisión educativa libertad de las presiones del financiamiento inadecuado. Buscamos para el artista, el técnico, el periodista, el intelectual, y el servidor público libertad para innovar, libertad para ser oídos mediante este medio de tan grande alcance. Buscamos para el ciudadano libertad para presenciar, para ver programas que el sistema actual, por sus insuficiencias, le niega (citado por Pember 1977: 223).

Un punto en el que hacía hincapié el informe de la Comisión Carnegie era la necesidad de asegurar "financiamiento aislado" de largo plazo³ para apoyar a un sistema "único de estaciones de televisión públicas, construido sobre la base del localismo" (en Avery y Pepper 1980: 128). Para lograr este ideal, parafrasean dos autores:

...se requería la autonomía e independencia de las estaciones, pero también se requería un sistema para la producción y distri-

3. Por "aislado" (*insulated*) querían decir libre de compromisos o presión política. Este fue un aspecto central de la propuesta de la Comisión Carnegie y del Congreso norteamericano: la "insularidad" con respecto a cualquier tipo de intereses, políticos o económicos, del sistema de televisión pública sugerido.

bución de programación nacional. También de importancia central era la creación de una corporación no lucrativa, no gubernamental, que recibiría y desembolsaría fondos, así como impulsaría el crecimiento y desarrollo del sistema (*ibidem*).

A petición de esta Comisión, el Congreso norteamericano aprobó el establecimiento de la Corporación para la Radiodifusión Pública (Corporation for Public Broadcasting, CPB), creada con la firma de un decreto de Lyndon B. Johnson el 7 de noviembre de 1967. La CPB es una corporación no lucrativa, no gubernamental, aunque principalmente financiada por el gobierno federal, a través de apropiaciones anuales o bianuales, que son autorizadas por el Congreso. Tal vez corresponde a lo que en nuestro país llamamos empresas paraestatales, aunque es claro en el caso del decreto de creación de la CPB que ésta debería “mantener independencia del control gubernamental” (PBS, septiembre 1990). Su finalidad es apoyar el desarrollo de las estaciones de radio y televisión públicas, distribuyendo fondos federales para construcción de estaciones, para producción y adquisición de programas, además de propiciar y conducir investigaciones y entrenamientos. *Por ley, la CPB no puede operar estaciones ni redes directamente, ni producir programas.* Los quince miembros del consejo de administración de CPB y su presidente serían nombrados por el Presidente de la República, aunque analizados y confirmados por el Senado. Si bien se buscaba que el sistema fuese independiente de interferencias políticas, esta disposición, diferente de la propuesta de la Comisión Carnegie, daba algún poder de influencia al presidente en turno, aunque había una especificación de que no hubiese más de ocho miembros de un solo partido político (lo cual no dejaba de ser ambiguo).

Recordemos un aspecto importante del sistema de televisión pública estadounidense: las estaciones son propiedad de una miríada de organizaciones y por ejemplo en el momento del surgimiento de la CPB, su mandato era reforzar la descentralización y desarrollo local de las 124 televisoras existentes entonces. Sin embargo, no todas las estaciones tenían capacidad de producción y era imposible que cada una de ellas fuese autosu-

ficiente. En ese tiempo, algunas de las más antiguas y grandes televisoras —ahora “públicas”— eran las que habían desarrollado mayor capacidad de producción, además de unos pocos centros independientes como el PBL y NET. Los intercambios de programas entre estaciones por medio de la división TV de la Asociación Nacional de Radiodifusores Educativos, NAEB, se llevaban a cabo en los sesenta por el procedimiento “de bicicleta” (*bicycling*), es decir, que una estación recibía el *video tape* de un programa, lo transmitía y en seguida lo enviaba a la siguiente estación. De inmediato se sintió en la CPB la necesidad de un sistema de distribución e interconexión adecuado. En negociaciones con las estaciones y con la participación de la Fundación Ford, se propuso en 1968 la creación de otra corporación privada, no lucrativa, constituida como cooperativa de las estaciones televisivas: el Servicio Público de Radiodifusión (Public Broadcasting Service, PBS).

El modelo de televisión pública estadounidense

Otra peculiaridad del sistema de televisión pública que se estaba estructurando a fines de los sesenta en Estados Unidos se refiere a la separación, en diversas corporaciones, de actividades o fases de la industria. Así, por ejemplo, al centro productor más importante para ese momento, NET de Nueva York, le interesaba asumir la función de distribución, conexión y representación que faltaba. Pero tanto a los directivos de la CPB, como a la Fundación Ford y a las estaciones que participaban en las negociaciones para resolver este problema, les pareció que podía surgir un gran poder si una sola organización asumía la producción y la distribución de los programas que fuesen considerados para transmitirse a nivel nacional. Así, se llegó a la creación de una empresa independiente de NET, la cual eventualmente se fusionó con WNDT de Nueva York (convirtiéndose después en WNET-TV, que continúa siendo una de las estaciones más importantes en cuanto a producción se refiere). Se decidió que las producciones se dejarían para las estaciones con capacidad de realizarlas y para los centros independientes. La distri-

bución se llevaría a cabo por el Servicio Público de Radiodifusión (PBS), fundado en noviembre de 1969 y que comenzó a operar en el otoño de 1970 un sistema de interconexión nacional por vía telefónica a 128 estaciones asociadas, con un presupuesto de siete millones de dólares. Así se estableció una red de televisión pública norteamericana que en principio competiría por la atención del público con las grandes cadenas comerciales.

De esta forma, quedó constituido el modelo básico de televisión pública estadounidense que funciona hasta la actualidad, cuyos principales componentes, además del público televidente, son:

- a) Las estaciones, en su gran mayoría independientes entre sí, que a principios de los setenta se dividían en tres tipos de “permisionarios” —usando el término que más o menos equivale al nuestro—, casi por partes iguales: sistemas escolares estatales y municipales, 30%; universidades, 35%; fundaciones y organizaciones comunitarias, 35%⁴ (Head 1976: 185).
 - b) Los centros de producción, algunos a partir de las televisoras más grandes o antiguas y otros establecidos de manera independiente, como el Children’s Television Workshop, que surgió en esos años y continúa produciendo importantes programas educativos e infantiles como *Sesame street*.
 - c) El Servicio de Radiodifusión Pública (PBS), con la finalidad de encadenar y representar colectivamente a las estaciones asociadas, distribuir los programas e intercomunicar a los representantes de las televisoras entre sí y con la CPB.
 - d) La Corporación para la Radiodifusión Pública (CPB), empresa “paraestatal” que recibe y distribuye los fondos federales destinados a impulsar la radio y la televisión públicas.
4. Notar que esta división es por tipos de “permisionarios”. En términos de estaciones por cada uno de ellos, el grupo escolar controlaba más, pues había algunas redes estatales. Nuestra fuente no informa el dato por estaciones para cada tipo de organización “permisionada”.

A pesar de los buenos deseos de independencia de muchos de los participantes en el proceso de creación de este sistema de televisión pública, durante los años setenta su dependencia de fuentes gubernamentales fue grande. El cuadro 1 nos indica cómo fue incrementándose el financiamiento federal, que llegó a ser de poco más de una cuarta parte de los ingresos totales de la televisión pública norteamericana a principios de los ochenta.

CUADRO 1
Financiamiento de la TV pública, Estados Unidos
(1969-1980)

Año	Porcentaje federal	Porcentaje no federal	Total en millones de dólares
1969	7.7	92.2	121.4
1970	13.2	86.8	146.3
1972	21.6	78.4	222.5
1974	22.1	77.9	286.9
1976	23.1	76.9	394.2
1978	26.1	73.9	529.8
1980	27.2	72.7	644.8

Fuente: Rowland (1980), cuadro 2, p. 140.

No tenemos el dato exacto de la participación de gobiernos estatales y municipales en los ingresos de la televisión pública durante esa década, pero ésta fue aún mayor que la aportación federal, especialmente las contribuciones estatales. En conjunto, las fuentes gubernamentales daban cuenta de alrededor de 70% del total de ingresos del sistema en su conjunto. Sin embargo, hemos de tener en cuenta que de hecho existe una mayor autonomía relativa entre los tres niveles de gobierno en ese país, por lo que no existía un control monolítico de la programación. El caso es que desde los primeros años, la red PBS se caracterizó por transmitir programas de información, opinión y documentales que iban más allá de los parámetros establecidos por la televisión comercial en términos de temáticas y de cierto contenido de crítica social. Desde el año en que

se formó la CPB, las estaciones públicas, todavía enlazadas como National Educational Television (NET), causaron revuelo al transmitir el documental *Inside North Vietnam* de Felix Greene, el cual mostraba a los norvietnamitas desde una óptica diferente —de hecho, opuesta— de la “oficial” del gobierno estadounidense (Barnouw 1981). Pero ya siendo PBS, siguió emitiendo programas de este tipo. Erik Barnouw (1981: 447) describe:

...durante 1970-71, (...) observadores de la Casa Blanca parecen haberse enojado por sus segmentos en contra de la guerra [del programa *The great american dream machine*], y también se escandalizaron por *Who invited US?*, sobre las tendencias intervencionistas de la política exterior norteamericana; y por la serie *Behind the lines*, por un documental sobre el uso por parte del FBI de agentes provocadores para desacreditar a grupos contrarios a la guerra.

Estos y otros programas de temas políticos y de actualidad, como *Washington week in review*—que continúa transmitiéndose hasta la fecha—, provocaron que Richard Nixon reaccionara en contra de la televisión pública, tratando de intervenir directamente e incluso imponiendo a un nuevo presidente de la CPB de su grupo político, Henry Loomis, ante la renuncia del primer presidente de CPB, John W. Macy, en protesta por los intentos de censurar y controlar la programación nacional de PBS. Desde 1971 hasta 1974 hubo grandes tensiones entre CPB y PBS, pero esta última, contando con el respaldo de la gran mayoría de las estaciones participantes, continuó con su programación regular y con la cobertura de temas políticamente delicados, incluyendo todo el proceso del escándalo Watergate, hasta la caída de Richard Nixon de la presidencia (*Broadcasting* 1987; Barnouw 1981; Head 1976). A causa del veto de Nixon en 1972 a una iniciativa en el Congreso para aumentar sustancialmente por medio de la CPB los fondos disponibles para la televisión pública, para los dos años siguientes, el sistema sufrió un cierto descalabro que habría de durar hasta finales del decenio. Sin embargo, PBS continuó adelante intentando diversificar las

fuentes de ingresos de las estaciones afiliadas y del sistema como un todo.

La revista de la industria de la radiodifusión norteamericana nos describe la relación ya en los ochenta, de la televisión pública con otro presidente republicano de ideología conservadora:

Diez años después, cortes del 25% hechos por otro presidente no enamorado con la radiodifusión pública, Ronald Reagan, llevaron al mundo no comercial a apretarse el cinturón en 1983 y a una escasez de programación en 1985 (...) y Reagan subsecuentemente vetó dos iniciativas de incremento de ingresos para la televisión pública (*Broadcasting* 1987: 66).

A fines del decenio de 1980, la participación gubernamental, en particular la federal, en el financiamiento de la televisión pública, había disminuido considerablemente, como se puede apreciar en el cuadro 2.

Se puede ver que con la participación de la sociedad civil a partir de los suscriptores, las donaciones, las subastas y el patrocinio (no publicitario) de empresas privadas o fundaciones, la proporción gubernamental ha disminuido a 39.1% del total de ingresos, sumando los tres niveles de gobierno (proporción que en 1971 aportaban solamente los gobiernos estatales). El gobierno federal aporta ya solamente 16.5% de los ingresos del sistema de televisión pública. Con esa diversificación, la TV pública norteamericana se asegura una mayor independencia por lo menos de la presión política directa.

Otros aspectos de la televisión pública estadounidense actual

Puede parecer que deseamos presentar aquí una imagen idílica del sistema de televisión pública norteamericana. Sin embargo, nos ha interesado subrayar los aspectos que lo diferencian de nuestro propio sistema "público", de hecho más propiamente denominable de *televisión gubernamental*. El sistema norteamericano, que ha girado alrededor del Servicio Público de Radiodifusión (PBS) como eje aglutinador y dinamizador, no ha estado exento de problemas, grandes discusiones y contradic-

ciones, así como tampoco ha sido *totalmente independiente* de los polos de poder político y económico; de hecho, esta organización ha recibido múltiples críticas, usualmente por su —casi necesario— elitismo, pero también se le ha acusado en ocasiones de populismo, e incluso como en la era Nixon, de “izquierdismo” (*Broadcasting* 1987; Avery y Pepper 1980; Barnouw 1981; Rowland 1980). Pero aun así, pensamos que en su desarrollo hay una serie de logros y aciertos históricos que podrían servirnos, si no como ejemplo directo (pues para emular ese proceso histórico tendríamos que cambiar virtualmente todo el sistema político entre otras cosas), por lo menos como *punto de referencia* de una lucha por el derecho a expresarse con mayor independencia y creatividad, especialmente involucrando de manera activa por lo menos a sectores relativamente amplios de la sociedad civil.

CUADRO 2
Ingresos de la televisión pública, Estados Unidos (1989)

Fuente	Millones de dólares	Porcentaje
CPB (TV)	167.6	13.8
Depto. Educación y otras	32.8	2.7
Gobierno Federal	200.4	16.5
Suscriptores	262.9	21.6
Gobiernos estatales	230.4	18.9
Empresas	196.4	16.1
Universidades estatales	73.2	6.0
Fundaciones	58.4	4.8
Gobiernos municipales	45.6	3.7
Universidades privadas	29.4	2.4
Subastas	22.6	1.9
Otras Universidades públicas	10.2	0.8
Otros	89.2	7.3
Ingresos no federales	1 018.3	83.5
Total	1 218.7	100.0

Fuente: PBS (1990) Facts about PBS, folleto informativo.

En el plano de la programación, hemos mencionado ya ejemplos de programas de información y actualidad, documentales, etcétera, que han contenido una dosis de crítica social, o por lo menos de apertura y pluralismo que en la televisión comercial no hubieran encontrado cabida. Otra característica es la de la continuidad en la producción y transmisión ininterrumpida de programas importantes, como en el caso ya citado de *Washington week in review*; pero hay otros como el *McNeil Lehrer report*, que comenzó siendo de media hora en los setenta, y fue ampliado a una hora de noticias y comentarios, cambiando de nombre a *The McNeil-Lehrer news hour*. Pero también ha habido continuidad literalmente de décadas en otros tipos de programas como los infantiles y educativos, tales como *Sesame street* y *Mister Rogers' neighborhood*. Desde un principio, la PBS importó programas de gran calidad, particularmente de la BBC inglesa, de tal manera que, después de las estaciones y cadenas "hispanas", PBS es el mayor importador de la televisión norteamericana (en 1988, 11.8% de su programación fue extranjera). Aquí pondríamos el acento en la calidad, por un lado, y por otro lado en que, a pesar de que las importaciones provienen de un país con mucha afinidad cultural, el hecho de que se transmitan quita a la televisión pública el "parroquialismo" mayor de la TV comercial norteamericana predominante, que prácticamente no transmite nada que no haya sido realizado en Estados Unidos. Por otra parte, la televisión pública norteamericana ha favorecido una relativa proliferación de productores independientes, cuyos programas no son aptos para la TV comercial. Así, en 1988 de las 1 645 horas transmitidas por el sistema, 40.8% había sido realizado por aquellos, mientras que 47.4% se produjo por estaciones públicas.

En el caso de la controvertida serie educativa para niños preescolares *Sesame street*, que ha sido exportada —con y sin adaptaciones— a todo el mundo, además de su utilidad pedagógica su realización permitió el desarrollo de toda una serie de técnicas y procedimientos de investigación aplicada, evaluativa, que —quizá también con sus adaptaciones propias a cada entorno cultural— son potencialmente muy útiles para lograr

objetivos pedagógicos y didácticos en un proceso de “meta-aprendizaje” y autocorrección continuo (Polsky 1974; Lesser 1974). Por ejemplo, al principio de los setenta se descubrió mediante la investigación evaluativa que niños de estratos menos favorecidos y de minorías étnicas mostraban una tasa menor de aprovechamiento de las enseñanzas de *Sesame street* que niños de estratos con mayores recursos, creando y ampliando así una “brecha de conocimiento” (Cook *et al.* 1975). A partir de esta constatación, se realizaron modificaciones en la conformación de los segmentos, que buscaban proporcionar mayor oportunidad de aprendizaje a aquellos infantes más desfavorecidos, cerrando la “brecha”.

En el plano organizativo, hemos mencionado ya que el sistema de televisión pública de Estados Unidos ha buscado generar una pluralidad de entidades participantes complementariamente, para evitar el control centralizado y monolítico. Así el PBS, en tanto cooperativa de las estaciones mismas, ha logrado cada vez más una mayor independencia financiera y política. Por ejemplo, en 1990, las 338 estaciones que constituían PBS daban cuenta de 87.6% del presupuesto de la organización; el resto provenía de varios tipos de servicios prestados, salvo 1.2% que otorgaba el gobierno federal mediante la CPB (ésta proporciona directamente fondos a las estaciones individuales, las que a su vez compran servicios y programación de la PBS). La conformación de los “permisionarios” de las estaciones muestra la mayor pluralidad y participación de la sociedad civil: de los 173 permisionarios que operaban las 338 estaciones en 1990, 49% eran organizaciones comunitarias, 32% universidades, 13% escuelas estatales y 6% escuelas municipales. En 1974, la PBS inició un proyecto denominado “Programa de Independencia para las Estaciones” (Station Independence Program), que ha consistido en ayudarlas para organizar la participación mediante suscripción (“membresía”), subastas, etcétera, de la sociedad civil en su financiamiento. En 1988, las estaciones públicas de televisión de Estados Unidos recibieron 240 millones de dólares, de 4.7 millones de televidentes (PBS 1990). El mismo año de 1974 se inició la llamada “cooperativa de

programas", que ha consistido en una especie de sistema de "mercadeo" que abarata los programas que adquieren más estaciones, lo que ha sucedido con las mejores series.

La PBS fue la primer cadena norteamericana de televisión en distribuir sus señales nacionalmente por satélite, lo que le permitió establecer un departamento de ingeniería, que ha logrado algunas innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, fueron ingenieros de PBS quienes inventaron en 1972 un aparato que permite generar subtítulos para los sordos. Una vez desarrollado y perfeccionado el sistema, PBS recibió en 1980 un premio Emmy en reconocimiento por este avance. En PBS se inventó también en 1979 el sistema de sonido estéreo para televisión, que funcionó por primera vez al aire en 1984 (PBS 1990). Eventualmente, las innovaciones tecnológicas podrán constituirse en fuentes importantes de ingresos para la organización.

A manera de conclusión

Hemos descrito a vuelo de pájaro el surgimiento y desarrollo del sistema norteamericano de televisión pública. A diferencia de la televisión de gobierno (tanto a nivel nacional como en los estados que cuentan con un sistema) que prevalece en nuestro país, pensamos que por su misma característica de relativa fragmentación en el financiamiento, la producción, la distribución en cadena, y por la mucha mayor participación del propio público en diversos aspectos, el sistema norteamericano es "más propiamente público". Si bien esa misma mayor fragmentación y descentralización se presta a mayores dificultades de coordinación, a discusiones e incluso en ciertos momentos a enfrentamientos entre las partes, también pensamos que es una forma más democrática de organización y operación. El sistema televisivo público estadounidense no deja de ser minoritario y subordinado con respecto al comercial. Pero no compite con éste en sus mismos términos, tal como lo hace por ejemplo IMEVISIÓN con TELEvisa en nuestro país.

En todo caso, pensamos que una lección que nos enseña el proceso que acabamos de describir es que la libertad de expre-

sión, la independencia política y la organización plural, favorecen el desarrollo de la inventiva y la creatividad. Sí, la televisión pública estadounidense está llena también de errores, problemas y contradicciones. Pero nada es perfecto: Si bien nosotros no podemos, *no debemos* intentar imitar tal cual una forma de organización que surgió de las particularidades históricas, culturales, económicas y políticas de Estados Unidos, creemos que hay algunas lecciones que podríamos aprender para inventarnos una televisión pública más plural, más digna, más *pública*.

BIBLIOGRAFÍA

- AGOSTINO, Don (1980) "Public broadcasting. New technologies: Problem or solution?", *Journal of Communication*, vol. 30, núm. 3, verano.
- AVERY, Robert K. y Robert PEPPER (1980) "An institutional history of public broadcasting", *Journal of Communication*, vol. 30, núm. 3, verano.
- BARNOUW, Erik (1981) *Tube of plenty. The evolution of American television*. Oxford: Oxford University Press.
- BROADCASTING (1987) "Twenty tumultuous years for CPB", vol. 112, núm. 19, mayo 11, pp. 60-70.
- (1988) "PBS stations agree to set up prime time schedule", vol. 115, núm. 23, diciembre 5, pp. 55-56.
- (1991) "Public Radio: The high of success", mayo 27, pp. 42-43.
- (1991) "PBS maps out schedule at Orlando meeting", junio 17, pp. 28-29.
- BUSTAMANTE, Enrique y Justo VILLAFANE (comps.) (1986) *La televisión en España mañana. Modelos televisivos y opciones ideológicas*. Madrid: Siglo XXI de España/Ente Público Radiotelevisión.
- COMMUNICATION RESEARCH TRENDS, vol. 8, núms. 3-4: "The crisis in public service Broadcasting", (monografía).
- COOK, D. T. et al. (1975) *Sesame street revisited: A case study in evaluation research*. Nueva York: Russel Sage foundation.

- FOX, Elizabeth *et al.* (1989) *Televisión y democracia en América Latina*. Lima: IPAL.
- FRANK, Ronald E. y Marshal G. GREENBERG (1980) *The public's use of television*. Beverly Hills: SAGE.
- HEAD, Sydney W. (1976) *Broadcasting in America. A survey of television and radio*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- HEZEL, Richard T. (1980) "Public Broadcasting: Can it teach?", *Journal of Communication*, vol. 30, núm. 3, verano.
- LESSER, Gerald S. (1975) *Children and television. Lessons from Sesame street*. Nueva York: Vintage Books.
- LEROY, David J. (1980) "Who watches public television?", *Journal of Communication*, vol. 30, núm. 3, verano.
- MATTELART, Armand (1986) "Interrogantes claves sobre los actuales sistemas televisivos", en Enrique Bustamante y Justo Villafañe (comps.) *La televisión en España mañana. Modelos televisivos y opciones ideológicas*. Madrid: Siglo XXI de España/Ente Público Radiotelevisión.
- MEDIA CULTURE AND SOCIETY (1983), vol. 5, núms. 3-4, julio-octubre: (monografía). "Public Service Broadcasting: The End?"
- NOLL, Roger G., Merton J. PECK y John J. McGOWAN (1973) *Economic aspects of television regulation*. Washington: The Brookings Institution.
- PBS (1989) "PBS marks 20 years of service to the nation". Folleto, Alexandria, VA, EUA, noviembre.
- (1990) "Facts about PBS". Folleto, Alexandria, VA, EUA, junio.
- (1990) "The Public Broadcasting Service: An Overview". Folleto, Alexandria, VA, EUA, septiembre.
- (1990) "United States federal legislation on public broadcasting". Folleto, Alexandria, VA, EUA, septiembre.
- PEMBER, Don R. (1977) *Mass media in America*. Chicago: Science Research Associates, Inc.
- POLSKY, Richard M. (1974) *Getting to Sesame street: origins of the children's television workshop*. Nueva York: Preager Publishers.
- RICHERI, Giuseppe (ed.) (1983) *La televisión: entre servicio público y negocio*. México: Gustavo Gili.
- (1986) "Crisis de televisión pública y nuevas tendencias en los sistemas europeos", en Enrique Bustamante y Justo Villafañe (comps.) *La televisión en España mañana. Modelos televisivos*

y opciones ideológicas. Madrid: Siglo XXI de España/Ente Público Radiotelevisión.

- (1989) “Internacionalización de los mercados televisivos europeos y cooperación entre las televisoras públicas”, en Elizabeth Fox et al. *Televisión y democracia en América Latina*. Lima: IPAL.

ROMAN, James (1980) “Programming for public television”, *Journal of Communication*, vol. 30, núm. 3, verano.

ROWLAND, Jr. y D. WILLARD (1980) “Public broadcasting: The federal regulatory and policymaking process”, *Journal of Communication*, vol. 30, núm. 3, verano.

- y Michael TRACEY (1990) “Worldwide challenges to public service broadcasting”, *Journal of Communication*, vol. 40, núm. 2, primavera.

SABIDO, Miguel (1979) Ponencia sin título, presentada en diversos foros entre 1979 y 1980. TELEvisa.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique E. (1983) *Capital accumulation, the State and televisión as informal education. Case study of Mexico*. Universidad Stanford, tesis doctoral.

- (1987) *Centralización, poder y democracia en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Cuadernos del CEIC, núm. 3.

STREETER, Thomas (1983) “Policy discourse and broadcast practice: the FCC, the US broadcast networks and the discourse of the marketplace”, *Media, culture and society*, vol. 5, núm. 3-4, julio-octubre.

WHITE, Robert A. (1989) “Servicio público en los medios sociales de comunicación”, en Elizabeth Fox et al. *Televisión y democracia en América latina*. Lima: IPAL.

- (1990) “Public service in broadcasting: An unfinished task for Latin America in the 1990”. Roma: Universidad Gregoriana, manuscrito.