

**PLURALISMO EN TELEVISIÓN:
LA MIRADA DE INFORMANTES CLAVE**

2015

Contenido

I. CONTEXTUALIZACIÓN	5
1.1 La letra de la ley	5
1.2 Los aspectos centrales del establecimiento de la Ley 20.750	8
1.3 La visión del Tribunal Constitucional	8
II. MARCO METODOLÓGICO.....	10
III. ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	12
3.1 Académicos, expertos y ‘stakeholders’	12
3.1.1 Visión del Pluralismo, diversidad y función social de la televisión.....	12
3.1.2 Rol del CNTV en la observancia de la normativa sobre pluralismo.....	13
3.1.3 Alcance de la obligación de pluralismo en la ley 18.838.....	15
3.1.4 Pluralismo interno en los noticieros y programas de debate	17
3.1.5 Propuesta de ‘medidas y procedimientos’ para aplicar la normativa del CNTV	18
3.1.6 Indicadores que permitirían medir el pluralismo.....	21
3.1.7 Períodos de medición u observación del pluralismo.....	22
3.1.8 Impacto de las nuevas tecnologías en la exigencia de pluralismo en la Tv.....	22
3.2 Representantes de canales de televisión.....	23
3.2.1 Pluralismo, diversidad y función social de la televisión	24
3.2.2 Rol del CNTV.....	25
3.2.3 Alcances de la obligación de pluralismo.....	26
3.2.4 Pluralismo interno en los noticieros.....	27
3.2.5 Indicadores que permitirían medir el pluralismo.....	28
3.2.6 Pluralismo y línea editorial	28
3.2.7 Periodos de medición.....	29
3.2.8 Pluralismo y nuevas tecnologías.....	29
3.2.9 Propuesta de medidas y procedimientos.....	30
IV. MEDIDAS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR PLURALISMO	31
4.1 Medidas relativas al pluralismo externo: libre competencia del mercado televisivo	31
4.2 Co-regulación.....	32
4.3 Estrategia de implementación.....	33

a) Definición de un conjunto de indicadores	33
b) Diseño de un barómetro de pluralismo.....	33
c) Incentivos.....	34
d) Sanciones	34
e) Levantamiento de mejores prácticas.....	34
V. REFLEXIONES.....	35
5.1 Concentración de medios	35
5.2 Visión crítica de la institucionalidad existente para la regulación.....	35
BIBLIOGRAFÍA.....	37

PREFACIO

En el marco de la promulgación de la Ley 20.750 sobre Televisión Digital Terrestre, el Consejo Nacional de Televisión, CNTV, ha promovido un amplio debate acerca de las implicancias del principio de ‘Pluralismo’ en los contenidos de este medio. Dicha normativa establece que, en su calidad de organismo regulador, el CNTV, deberá “adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo”¹.

El siguiente es un estudio cualitativo realizado por el Observatorio de Medios FUCATEL² con informantes clave del ámbito académico y la industria televisiva sobre el tema de pluralismo en la televisión. El documento constituye la segunda fase de una investigación que da cuenta de un levantamiento de enfoques para generar un eventual modelo de observancia del ‘Pluralismo’ en este medio.

El estudio se estructura en cinco capítulos: en el primero se presenta una breve contextualización que contiene la postura normativa existente en Chile respecto a ‘libertad de expresión’ y ‘Pluralismo’; el segundo ofrece un marco metodológico; el tercero es un análisis de los resultados de entrevistas semi-estructuradas realizadas a académicos y responsables de decisiones ejecutivas y/o editoriales de la industria televisiva; el cuarto capítulo incluye una propuesta de medidas y procedimientos para medir el ‘Pluralismo’; finalmente, se presentan reflexiones finales sugeridas para enriquecer la discusión en torno al tema.

María Dolores Souza

Jefa Departamento de Estudios

¹ Ley 20.750; artículo 14; inciso 1°

² La investigación forma parte del “Estudio Cualitativo sobre pluralismo: una sistematización desde la literatura, actores y expertos para su definición como principio de resguardo y avances para una normativa de fiscalización”, realizada por el Observatorio de Medios Fucatel para el Consejo Nacional de Televisión (2015).

I. CONTEXTUALIZACIÓN

En Chile desde la primera ley de TV, el constituyente y el legislador han mostrado una preocupación por el pluralismo. La Constitución Política y la ley han contenido por ende normas que tienden a resguardar este principio –en cualquiera de sus formas-, ya sea como regulación estructural para evitar la concentración y como regulación en cuanto a garantizar contenidos diversos en las pantallas.

Con el fin de abordar una aproximación a este marco legal se presentan a continuación los siguientes aspectos: el discurso del legislador y la postura del constituyente, expresadas durante el debate de la ley 20.750.

1.1 La letra de la ley

La regulación del pluralismo y la diversidad en Chile se asemeja más al sistema europeo que al estadounidense. En primer lugar, el Artículo 19 n° 12 de la Constitución Política, que reconoce la libertad de expresión, está redactado en términos restrictivos, siguiendo la perspectiva del Artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, CEDH, y no en términos absolutos como la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

La Convención Europea de Derechos Humanos establece:

“Artículo 10.- Libertad de Expresión.

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.*

2. *El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para*

impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

Considerando la citada referencia de la Convención Europea, la Constitución Política, en su Artículo 19 n° 12 define la libertad de expresión en los siguientes términos:

“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.

La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica”.

La redacción del Artículo 19 n° 12, a diferencia de la redacción de la primera enmienda de la constitución norteamericana, no reconoce que la libertad de expresión sea una garantía absoluta, que no pueda ser limitada por ley alguna. Por el contrario, en su inciso primero, inmediatamente después de reconocer la libertad de emitir opinión e informar sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, establece que quien ejerza esta libertad se hará responsable por los delitos y abusos que cometa en su ejercicio. Tal como en el texto europeo, el Artículo 19 n° 12 reconoce, en consecuencia, que el ejercicio de esta libertad entraña deberes y responsabilidades. De esta forma, impone a los medios de comunicación social la obligación de publicar gratuitamente la declaración o rectificación

de quien haya sido injustamente ofendido por ellos, es lo que se conoce con el nombre de derecho de réplica.

En cuanto a la televisión, la Constitución crea el Consejo Nacional de Televisión que, tal como lo indica la ley 18.838, es “una institución autónoma de rango constitucional, encargada de velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan, u operen en el futuro, en el territorio nacional”. De esta forma, la legislación chilena reconoce explícitamente que los canales de televisión están sujetos al control y fiscalización de un organismo creado por la Constitución y cuya organización y funciones se encuentran reguladas en una ley de quórum calificado.

La ley 18.838, replicando el texto del Artículo 19 n° 12 de la Constitución, establece que la misión del Consejo es velar por el “correcto funcionamiento de los servicios de televisión” y en su Artículo 1, inciso 4° define el correcto funcionamiento como:

“El permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Luego, en su inciso 5° define pluralismo como “el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género” y agrega que es “deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios”. En su inciso sexto añade que “el correcto funcionamiento comprende el acceso público a su propuesta programática y que en la difusión de ella, en la forma y de la manera que cada concesionario determine, se cautelen los derechos y principios a que hacen referencia los incisos anteriores”.

De este conjunto de normativas surge como conclusión que la libertad de expresión en Chile no es un derecho absoluto y que el Constituyente reconoce el valor e importancia de la televisión en el modelo democrático. Ahí radica el fundamento de la creación del Consejo Nacional de Televisión, dotado del régimen y las atribuciones de un organismo autónomo, destinado a velar por el correcto funcionamiento de este medio.

1.2 Los aspectos centrales del establecimiento de la Ley 20.750

La ley 20.750 modifica la ley 18.838 para permitir la introducción de la Televisión Digital Terrestre en Chile. En la historia de la definición de esta ley se advierte una preocupación constante, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y de los agentes sociales que participaron en el debate, por reguardar el 'Pluralismo' en dos ejes centrales:

- a) **Pluralismo de la TV:** En este caso se garantiza que no exista concentración de este mercado, mediante el establecimiento de la prohibición de más de una concesión de TV por titular, solicitud de informe a los organismos de libre competencia cuando se produzcan cesiones de una concesión, la reserva espectral para TV regional, local, comunitaria y educativo cultural. En entornos comparados, a este aspecto le llaman "pluralismo externo".

- b) **Pluralismo en la TV:** A este respecto, se debatió sobre el pluralismo y diversidad en la programación de los canales y las atribuciones del CNTV en el resguardo general de este imperativo.

1.3 La visión del Tribunal Constitucional

Una vez aprobada la Ley 20.750, la definición del pluralismo y el carácter obligatorio de su observación generó una reacción de ciertos grupos académico-políticos quienes acudieron al Tribunal Constitución para su eliminación. La sentencia del Tribunal Constitucional, emitida el 18 de noviembre de 2013, rechazó en su totalidad el requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de 36 diputados, respecto de cuatro preceptos del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre (Boletín Nº 6190-19), luego ley 20.750, y que dicen relación con:

- El concepto de pluralismo que se establece en el proyecto y el deber de promoverlo;
- La obligación de transmitir campañas de utilidad e interés público;
- La segunda concesión entregada a TVN; y
- Reglas de retransmisión consentida (may carry) y obligación de transmisión (must carry).

En el voto de mayoría, se declaró inconstitucional solamente la frase final de la definición de pluralismo, que señalaba “excluyendo aquellos que atenten contra los mismos”. Ello en función de que estiman que dicho texto contraviene la garantía de la libertad de expresión (considerando 5°), en particular porque ella, “constituye una manifestación del derecho a la libertad personal y es el fundamento, en una sociedad democrática, del ejercicio de las demás libertades” (considerando 6°).

No obstante la eliminación de esta frase, el texto final del artículo nos permite sostener que la definición del pluralismo incluye los aspectos fundamentales para el respeto de los valores que busca resguardar, cuando señala: "Para efectos de esta ley, se entenderá por pluralismo el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios" y en el artículo 14, cuando dispone: "El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo".

Siendo así, los operadores deberán diseñar toda su programación con pleno resguardo al pluralismo. En este sentido, la limitación a la labor del Consejo está dada por el artículo 13 de la ley, que expresamente señala que “el Consejo no podrá intervenir en la programación de los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción ni en la de los servicios limitados de televisión”, pudiendo adoptar sólo las medidas que se señalan luego.

La ley además establece otra señal de preocupación sobre el requerimiento de pluralidad cuando señala que en cada designación de los Consejeros deberá resguardarse el pluralismo (Art. 2 inc. 4).

II. MARCO METODOLÓGICO

Para obtener la información de los actores clave se utilizó la técnica de la entrevista semi-estructurada, que consideró un conjunto de ítems asociados a ‘pluralismo’ y ‘diversidad’ en la programación general y en los programas de noticias y de debates; el rol que le cabría al CNTV en la aplicación práctica de la medición del pluralismo; las formas de evaluar su cumplimiento para, luego, someter a su consideración las distintas dimensiones de observación, como por ejemplo presencia de grupos discriminados, de regiones, de culturas extranjeras y de mujeres. La definición de la muestra de informantes claves fue la siguiente:

- **Ámbito académico, expertos y ‘stakeholders’**

Nombre	Institución
Luis Breull,	Académico. Escuela de Periodismo. Universidad Alberto Hurtado-
Eugenio Guzmán	Académico. Decano de la Facultad de Gobierno. Universidad del Desarrollo.
María de Los Ángeles Fernández	Ex académica U.C. Asesora en MINSEGPRES
Manuel Antonio Garretón	Académico. Departamento Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile
Jorge Navarrete Poblete	Abogado. Académico de la Universidad Diego Portales y la Universidad Carlos III de Madrid
Elizabeth Gerber	Encargada de Proyectos FES
Augusto Varas	Director de Barómetro de Política y Equidad

- **Ámbito de la Industria de Televisión Abierta:**

El criterio de selección fue su rol directivo, ya sea en el canal o dentro del área de prensa. Los entrevistados corresponden a Javier Urrutia, Director ejecutivo de La Red, Alberto Luengo, Director de prensa de TVN; Jaime de Aguirre Director ejecutivo de Chilevisión; Jorge Cabezas, Director de Prensa de Mega y Cristian Bofill, Director ejecutivo de Canal 13. A petición de alguno de los interesados no se identifican las opiniones vertidas en el análisis.

- **Pauta de la entrevista**

Para guiar la conversación se elaboró una pauta semi-estructurada guía que permitió orientar la conversación. Consideró las siguientes preguntas generales:

1. ¿Cómo afecta el pluralismo a los derechos fundamentales?
- 2.- ¿Cuáles son los alcances de la exigencia de pluralismo en la TV?
- 3.- ¿Cómo se compatilzarían medidas y procedimientos que debe establecer el Consejo en materia de pluralismo con la lógica del rating / financiamiento / publicidad de la TV?
- 4.- ¿Qué instrumentos permitirían medir el pluralismo en la TV?

III. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se incluye un análisis de los discursos expresados por los informantes claves. Se subdividen de acuerdo a los grupos que se conformaron para efectuar las entrevistas en profundidad

A continuación se sistematizan los puntos en que hubo acuerdo y divergencia en los entrevistados. El ordenamiento se clasificó, para cada muestra de informantes clave, de acuerdo a los siguientes ejes temáticos:

- 1.- Visión del pluralismo, diversidad y función social de la televisión.
- 2.- Rol del Consejo Nacional de Televisión en la observancia de la normativa sobre pluralismo.
- 3.- Alcance de la obligación de pluralismo en la ley 18.838
- 4.- Pluralismo interno en los noticieros y programas de debate
- 5.- Indicadores que permitirían medir el pluralismo
- 6.- Periodos de medición u observación del pluralismo
- 7.- Impacto de las nuevas tecnologías en la exigencia de pluralismo en la TV

3.1 Académicos, expertos y ‘stakeholders’

3.1.1 Visión del Pluralismo, diversidad y función social de la televisión

La generalidad de los informantes de este grupo considera que la televisión tiene una función social en la formación de opinión de la ciudadanía, la que primaría respecto del derecho de propiedad sobre el medio. Luis Breull, Manuel Antonio Garretón y Jorge Navarrete son enfáticos en señalar que estas obligaciones trascienden a los programas de debate y noticieros, debiendo estar presentes en toda la programación de los canales de televisión.

Ahora bien, Manuel Antonio Garretón sostiene que en la normativa aprobada existe un problema conceptual:

“(...) porque el pluralismo está definido aquí como la diversidad, yo creo que es algo más que la diversidad, no es un dato empírico, es proactivo, cierta militancia activa en términos de la diversidad y de la pluralidad, o sea, es un ismo, o sea es una doctrina, no es un dato de la realidad”

Garretón plantea que el pluralismo es un valor democrático fundamental relacionado no sólo con la observación de la diversidad, sino que con un estado empírico y proactivo en favor de la diversidad. En este sentido argumenta:

“(...) el pluralismo debe entenderse como un bien que se superpone a la libertad editorial por cuanto es un bien colectivo y social que el Estado debe procurar que mande por sobre las orientaciones programáticas de los medios de comunicación”.

De esta forma, ejemplifica en relación a la omisión en los medios de hechos y noticias, considerando que sería una categoría de falta de pluralismo y por lo mismo atentatoria contra la libertad de expresión y derecho a la información. Esta visión fue compartida por los otros entrevistados y entrevistadas.

Adicionalmente, Luis Breull, Manuel Antonio Garretón, Jorge Navarrete y María de los Ángeles Fernández señalan que además de la información, los canales de televisión tienen un rol en el derecho a la comunicación. Al respecto, concuerdan en que en las sociedades contemporáneas es relevante la capacidad de deducción que se entrega por la TV a la ciudadanía.

El total de informantes clave ve una directa relación entre el pluralismo, la diversidad y la concreción de los derechos fundamentales. En tal sentido, destacan que la televisión debiera tener un rol proactivo en la denuncia de hechos y/o situaciones en que estos derechos se ven vulnerados y/o en la promoción de los derechos fundamentales, incluso interpelando al Estado para que realice las acciones necesarias para satisfacer estos imperativos.

3.1.2 Rol del CNTV en la observancia de la normativa sobre pluralismo

Los entrevistados y entrevistadas coinciden en que el CNTV debe ser lo suficientemente robusto como órgano autónomo para incentivar y promover el pluralismo. En esta línea,

muestran preocupación por el grado de representatividad de este órgano, por su dotación y los recursos que serían necesarios para cumplir dicha labor.

En contraste, reconocen que el CNTV tiene un rol activo en la concreción de la nueva normativa, especialmente en lo que dice relación con los siguientes aspectos:

- a) Una función analítica de las pantallas a través del diseño y la elaboración de estudios.
- b) Fomentar la participación ciudadana.
- c) Sancionar cuando corresponda, pero también realizar actividades que permitan destacar a aquellos canales que tengan mejores prácticas en materia de pluralismo.

Los informantes clave están de acuerdo en que es necesario consensuar cuál será la estrategia del CNTV con respecto a la observancia del 'Pluralismo', ya sea vía fiscalización y/o a través de emisión de recomendaciones. Sobre este punto, Jorge Navarrete releva el rol de la publicidad de las resoluciones del Consejo, especialmente de las deliberaciones, que muestran su criterio y dan orientaciones a los canales de TV en las materias sobre las que se pronuncian.

Otro aspecto destacado por los entrevistados y entrevistadas tiene que ver con la necesidad de una intervención activa del Estado en la concreción del pluralismo y diversidad en la televisión. Recalcan que las condiciones de mercado en que se desenvuelven los medios de comunicación en Chile los llevan a adoptar decisiones a partir del rating y no necesariamente en relación al aporte al pluralismo y diversidad. En tal sentido, postulan las siguientes vías:

- Reforma al modelo de financiamiento de TVN: Al respecto, destacan la necesidad de reestructurar la televisión pública con un esquema de financiamiento que la independice del mercado. Manuel Antonio Garretón señala que la necesidad de reforma a TVN es un hecho ampliamente aceptado por los distintos actores sociales, por lo que insta a que se inicie una discusión abierta al respecto.
- Al CNTV le correspondería elaborar concursos que garanticen que los nuevos operadores sean un aporte a esta diversidad.
- Adicionalmente, todos los participantes sugieren que el CNTV genere mecanismos de incentivo al pluralismo y diversidad en la televisión.

3.1.3 Alcance de la obligación de pluralismo en la ley 18.838

Los entrevistados afirman que será muy importante conocer si el CNTV va a entender el pluralismo en las siguientes dimensiones:

a) Pluralismo como manifestación de la igualdad:

En cuanto a este tópico, Augusto Varas formula que no es suficiente el criterio cuantitativo que exigiría sólo la existencia de un espacio donde se garantizan todas las opiniones de una forma relativamente equitativa, sin ninguna ponderación.

“(...) el pluralismo debiera exigir representaciones equivalentes en cuanto a calidad más que cantidad”

Manuel Antonio Garretón enfatiza que ante la dificultad de solicitar diversidad a los medios, lo fundamental es asegurar un rango según los temas. Concretamente, propone que un comentarista o algún periodista, por ejemplo en los segmentos de análisis internacionales, dé cuenta en determinados casos de todas las posturas existentes. Esta acción, a su juicio, permitiría salvaguardar la complejidad de tener muchas posturas y actores sobre un tema.

En tanto, Jorge Navarrete sostiene que la obligación legal hace refloatar el viejo debate entre la libertad y la igualdad. En este caso, el pluralismo viene a concretar la igualdad que permite entender a la libertad no como *“el ejercicio de una prerrogativa individual”*, sino como la forma de promover no solamente una sociedad, sino a cada uno de los individuos y grupos que la componen, por la vía de que todas las personas y/o grupos tengan la opción de hacer valer sus puntos de vista en el debate.

Al respecto, María de los Ángeles Fernández afirma que este factor se ve afectado por la línea editorial y por la gestión productiva propia de la televisión:

“(...) quienes producen estos programas de debate son a veces gente muy joven y con mucha rotación y que trabajan para ayer, que siempre llaman a los mismos y que si bien han ido entrando voces distintas a las tradicionales, siempre son hombres y siempre los mismos y tú ves que se repiten las mismas voces en los distintos canales, porque ellos prefieren recurrir a lo

conocido, a lo probado que suele ser y que te das vuelta en la misma rueda, los hombres de siempre”.

Si bien la reflexión de la entrevista considera la variable género, estima que esto pasa también en otro orden de cosas, por ejemplo en la falta de diversidad de personas que representan a grupos étnicos. De ello deduce que en la falta de pluralismo hay una mezcla de un factor estructural y otro más ideológico.

“Cuando se animan a invitar a un indígena, invitan a Cayuqueo y, entonces, Cayuqueo, se empieza a pasear por todas partes, pero ¡habrá más que Cayuqueo! y ¡habrá alguna mujer mapuche que también puede hablar!”

b) Pluralismo más como una militancia, como un bien y/o valor a promover

Siguiendo esta línea, Manuel Antonio Garretón argumenta que el pluralismo debiera ser considerado como una intención, como un bien a promover. Desde esa perspectiva, plantea que ese enfoque exigiría que los valores compartidos por el Estado y la sociedad toda estén por sobre, incluso del ejercicio de algunos derechos individuales.

“La militancia pluralista se traduciría en cómo promovemos ciertos debates en pos de otros. Ello implicaría que el pluralismo mande sobre la línea editorial de los canales de televisión. Allí donde el mercado cumple parcialmente o no cumple para nada su función, debe manifestarse el papel proactivo del Estado, por ejemplo, para defender el pluralismo”.

Los entrevistados y entrevistadas coinciden en las dificultades de exigir pluralismo y diversidad a los canales de televisión “confesionales”, es decir aquellos que son de propiedad de las iglesias. Llamen a la reflexión en cuanto a cómo se compatibilizará esta normativa con las líneas editoriales de los canales.

Frente a la pregunta ¿cómo se compatibiliza el pluralismo con el derecho de definir las orientaciones programáticas de cada canal?, Manuel Antonio Garretón sostiene que el límite de las orientaciones programáticas de cada canal es pluralismo como valor fundamental que manda sobre libertad de expresión.

“(…) tú tienes que ser pluralista, no puedes omitir algo, al omitir algo no estás siendo pluralista. La omisión es una categoría de pluralismo o de falta de pluralismo”.

Asimismo, Luis Breull y Jorge Navarrete agregan que el pluralismo y la diversidad tienen una directa relación con los derechos fundamentales;

c) Pluralismo y diversidad como obligación que se aplica a toda la programación

El académico Luis Breull enfatiza que la obligación de pluralismo y diversidad se debe aplicar a todos los géneros televisivos, reconociendo que cualquier programa podría ser atentatorio a los valores del pluralismo y/o un marco en el cual podría promoverse este valor. Los demás entrevistados adhieren a esta postura.

En este mismo ámbito, María de los Ángeles Fernández, Manuel Antonio Garretón y Luis Breull manifiestan preocupación por la autocensura que observan en la televisión. Argumentan que esta práctica radica en las necesidades de los canales de televisión de contar con publicidad que financie su funcionamiento, llevándolos a no informar sobre temas que son de alta connotación social, como por ejemplo huelgas de trabajadores de empresas de *retail*. Sostienen que esta decisión afecta la diversidad de las pantallas.

3.1.4 Pluralismo interno en los noticieros y programas de debate

En materia de pluralismo interno en los programas informativos y de debates, los entrevistados y entrevistadas destacan los siguientes aspectos:

- La función informativa de los noticieros, argumentan, no puede reducirse a la pauta informativa general, sino que la televisión debiera abrir la pauta a temas relevantes para la comunidad. Señalan que es bien conocido por los estudios de Maxwell McCombs y muchos otros teóricos, que la noticia es el producto de una construcción compleja, donde se conjugan los intereses de los dueños de los medios y de las audiencias de acuerdo a encuestas. Afirman que los medios de comunicación son completamente libres en la elección de qué es noticia, los criterios para definir los temas no serían de carácter inmanente.
- Asimismo, consideran un deber que la pauta informativa equilibre la información nacional con la regional y local.

- Adicionalmente consideran relevante que el cumplimiento de la obligación de pluralismo y diversidad tenga directa relación con la representación equivalente de vocerías, ya sea en atractivo, calidad del discurso, capacidad de reflexión y el tipo de programa donde participan los exponentes de las diversas posturas.
- En cuanto al pluralismo político, observan que en general los informativos están muy marcados por el sistema binominal, dejando poco espacio a sectores emergentes y/o carentes de representación política parlamentaria. Relevan por tanto la importancia de incentivar la pluralidad de voces más allá de este esquema político.
- En relación a los programas de debate, señalan que en general a las vocerías que se invitan se les pide entregar su opinión, más no la información en que se sustentan, por lo que el análisis de fondo en general es bastante deficitario.
- Respecto a la representación social y política, señalan que hay una tendencia a generar notas de alto contenido emotivo que dejan mucho que desear desde el punto de vista informativo.

3.1.5 Propuesta de ‘medidas y procedimientos’ para aplicar la normativa del CNTV

De la investigación de campo realizada se desprenden las siguientes propuestas:

a) En cuanto al pluralismo externo:

Los entrevistados y entrevistada coinciden en que el mecanismo que tiene el CNTV es el modelo de implementación de la Televisión Digital Terrestre contemplado en la ley, haciendo hincapié en el otorgamiento de concesiones de manera tal que exista diversidad. En esa línea, Jorge Navarrete reflexiona en torno a la representación de orientaciones ideológicas en el sistema de medios de comunicación y cómo este factor incide en la definición de un estándar de pluralismo.

“Si tuviéramos ochenta medios de comunicación en que uno pudiera mapear las distintas orientaciones ideológicas poco importaría que en un determinado medio hubiera una perspectiva dominante y no necesariamente se representara a otra. Sin embargo, como tenemos

una oferta limitada es importante resguardar el pluralismo, para que no sea sesgada. Entonces, a los medios les estamos pidiendo un estándar de pluralismo que incluso en términos técnicos a ratos no se puede dar”.

Una dimensión que identifican en este ámbito dice relación con la estructura y financiamiento de los medios y cómo las reglas del mercado influyen en la definición de contenidos. El factor *rating* es mencionado como un indicador en esta materia. A juicio de Jorge Navarrete, los medios de comunicación constituyen un **“sistema de instrumentos de debate público”** que se mantiene de acuerdo al pulso de sus respectivas audiencias.

“(…) por lo tanto, cuando el periodista dice ‘no quiero llevar al negro mechas de clavo, ‘fome’, latero, sino que ‘prefiero llevar al circo, porque el circo me da 12 puntos’, no es sólo una frivolidad, es una exigencia de sobrevivencia, porque esa persona sabe, que esa es la única manera de tener cuatro avisadores y no sólo uno”.

A partir de esta reflexión, los informantes claves postulan que el Estado no va a resolver el tema del pluralismo si es que no resuelve el tema de la cantidad de medios, y a su vez no introduce algún tipo de intervención a las reglas del mercado.

Manuel Antonio Garretón enfatiza que si un bien no es provisto por el mercado, el Estado tiene la obligación de fomentar concursos, de crear medios que aseguren que ese bien se cumpla.

“Esto significa que si no hay diarios de izquierda, el Estado tiene que promover diarios de izquierda y exigirles pluralismo a los diarios y a todos los medios, aunque tengan una cierta orientación, para que finalmente no sean diarios sectarios”

b) En cuanto al pluralismo interno:

Eugenio Guzmán señala que una pregunta esencial es definir cuál es el límite del pluralismo y qué estrategia se adoptará para asegurar su cumplimiento. Sostiene que prefiere que se aplique un sistema de reglas que distingan entre “programas” y “programaciones”, más que una norma de límites o prohibiciones, asociado a establecer mecanismos que permitan medir reputación en materia de pluralismo.

María de los Ángeles Fernández afirma que, en general, es difícil que la sociedad perciba la falta de pluralismo como un problema que les afecta directamente, razón por la que la

discusión sobre el pluralismo queda más bien a nivel de elites. Sin embargo, estima que sería importante que el CNTV trate de impulsar, encausar, o incentivar el debate por el lado del modelo de liberación democrática que provee el pluralismo. Al respecto enfatiza que la percepción social del CNTV es baja, que desde la academia se lo ve como el más precario de los organismos que se califican con autonomías constitucionales. En este sentido considera importante fortalecerlo como organismo regulatorio. En cuando a las medidas, la entrevistada sostiene que el prestigio es una variante esencial para los canales y por tanto, un mecanismo que permite evaluar, medir y comparar sus respectivos desempeños.

En materia de pluralismo y libertad de expresión, Jorge Navarrete distingue dos grandes modelos:

- Modelo de la libertad de las ideas:

“Donde el Estado básicamente es un garante de que todas las maneras de expresión puedan competir de una forma relativamente equitativa. En este modelo el Estado se mantiene neutral frente a los contenidos, no se mete, no interviene, no valora, no pondera. Por lo tanto, todas las opiniones son valoradas de una manera similar y el pluralismo es simplemente la consecuencia del reconocimiento de las libertades individuales. Ese es el modelo con el que, básicamente, con el que funciona nuestra Constitución, con el que funcionan los medios de comunicación”.

- Modelo de deliberación democrática:

“Donde el Estado no es neutral respecto de los contenidos, por lo tanto, promueve ciertos valores, en desmedro de otros, y lo que confluye no solamente es la protección de la libertad individual de las personas, sino el interés colectivo. Por lo tanto, el Estado puede no sólo promover ciertas ideas en desmedro de otras, sino que incluso puede limitar la libertad de expresión cuando siente que ésta afecta valores colectivos comunes”.

En este sentido, Jorge Navarrete señala que el Estado debe tener un fuerte sistema de incentivos de transferencia a ciertos medios que representen una voz distinta y que esas voces cuadren con determinados valores sociales.

Por su parte, Manuel Antonio Garretón enfatiza que atendido a que el pluralismo manda por sobre la línea editorial de los canales:

“El CNTV debiera implementar medidas que tiendan a asegurar el pluralismo y sancionar el no pluralismo. Incluso cuando se manifiesta a través de la invisibilización de conflictos, huelgas, actores sociales, es atentatorio al pluralismo”

Sin embargo, estima que el CNTV no solamente debe reaccionar frente a la denuncia de pluralismo, sino que debe tener un rol analítico a través de sus estudios.

3.1.6 Indicadores que permitirían medir el pluralismo

Entre los informantes clave, hubo consenso en utilizar los siguientes indicadores:

- Diversidad de género: Medir roles y representación en la pantalla, de manera que se pueda observar el grado de avances en materia de equidad de género de nuestra televisión.
- Representación territorial: Analizar la presencia de lo local, regional, nacional con independencia de la cobertura del canal de que se trate.
- Pluralidad de voces: En el sentido que pueda analizarse la presencia de voces emergentes, y la calidad de la representación social en las pantallas.
- Pluralismo político y no necesariamente parlamentario.
- Respeto por los valores sociales:

En este ámbito, Jorge Navarrete sostiene que el Estado no tiene la obligación de ponderar todas las voces existentes y asegurar participación a todas.

“El Estado no tiene por qué ponderar, proteger o fomentar opiniones que menosprecien a las mujeres, que miran en menos a las minorías sexuales, que invisibilizan a la democracia. Por el contrario, debe ponderar aquellas opiniones que fortalezcan el debate público, que garanticen mayor igualdad, mayor respeto, que son los valores propios de nuestra convivencia. De esta forma, el pluralismo no es neutro”.

Agrega que, atendido que el pluralismo es una obligación que exige un rol activo de los medios de comunicación, los indicadores deben considerar que los canales podrían eventualmente silenciar ciertas voces cuando dañan los valores de la convivencia democrática.

“El Estado tiene el deber de garantizar que todas las personas puedan hacer ejercicio de su libertad de expresión, pero no tiene la obligación de ponderar y, por lo tanto, de proteger y de fomentar, todas las opiniones de la misma forma”

3.1.7 Períodos de medición u observación del pluralismo

La opinión unánime de los entrevistados y entrevistada es que la medición del pluralismo y diversidad exigida por el artículo 14 de la ley no puede hacerse en relación a un programa, sino que debe abarcar periodos de difusión, dependiendo del ciclo informativo, cuando se trata de noticias que se desarrollan en el tiempo y/o de ciclos previamente definidos. Por ejemplo, periodos de un año, u otro criterio temporal, en el cual se aplique la batería de indicadores de pluralismo y se analice el estado de cumplimiento a nivel nacional.

Luis Breull si bien coincide con lo anterior, hace presente que hay ciertos programas que por su formato deben tener un pluralismo interno y por ende, debiesen ser analizados como unidades específicas. Los demás entrevistados y entrevistada adhieren a esta posición.

3.1.8 Impacto de las nuevas tecnologías en la exigencia de pluralismo en la Tv.

Los entrevistados y entrevistada relevan el rol de las nuevas tecnologías en las comunicaciones, sobre todo, las redes sociales, que facilitan el acceso y democratización de la información. Sin embargo señalan que debe considerarse que éstas son complementarias a los medios tradicionales y no sustitutorias.

Adicionalmente, Luis Breull y María de los Ángeles Fernández destacan que aún no hay información fidedigna que permita sostener que las nuevas tecnologías tengan un rol preponderante a la hora de informarse, sobre todo en las zonas no metropolitanas.

3.2 Representantes de canales de televisión

En general, los informantes clave de los canales de televisión manifiestan una excelente disposición a colaborar con el estudio y discutir el tema. Afirman estar muy preocupados por la medida y deseosos de aportar al CNTV en la etapa de la implementación de la nueva normativa.

Si bien los representantes de la industria de televisión abierta consideran que los medios digitales resolverían el tema del pluralismo, postulan que el rol informativo de la televisión a nivel nacional funciona de manera complementaria con internet, especialmente con las redes sociales.

En cuanto a las dimensiones del pluralismo y la diversidad, los ejecutivos de los canales de televisión enfatizan los esfuerzos que realizan para cumplir con la normativa legal en lo relativo a la representación política en los espacios de noticias y de debate. Respecto a la diversidad, señalan que se cumple cuando identifican y dan espacio a los representantes de cada una de las posiciones que se encuentran en juego en los hechos y/o situaciones que informan a través de sus programas de noticias.

En los discursos se detectaron ciertas complejidades vinculadas con los siguientes aspectos:

- a) La necesidad de analizar cómo se compatibilizará la obligación de pluralismo exigida en la ley con las líneas editoriales de los canales de TV.
- b) La necesidad de que al momento de verificar el cumplimiento de esta obligación se analice la calidad de la representación en relación a las vocerías que seleccionan los canales para tratar los temas que ponen en agenda.
- c) Compatibilizar las distintas dimensiones del pluralismo con las necesidades de financiamiento de los canales de televisión, que dependen del rating.

Los entrevistados reconocen falencias en materia de pluralismo que no son consideradas habitualmente, por ejemplo en la calidad de la representación social en la televisión; la representación de las culturas de los países vecinos de Chile; en la cobertura de conflictos laborales, entre otros aspectos.

Asimismo, se observa un consenso respecto a que el CNTV establezca medidas y procedimientos para garantizar el pluralismo en los programas informativos y de debate. Sin embargo, es unánime el acuerdo sobre la necesidad de que el CNTV genere orientaciones, a partir un diálogo permanente con dicho organismo regulatorio y los concesionarios que permita:

- a) Aunar criterios en torno a las medidas y procedimientos.
- b) Construir una batería de indicadores que permitan analizar el desarrollo nacional en materia de pluralismo.
- c) Identificar mejores prácticas de los concesionarios en materia de pluralismo.
- d) Planificar un desarrollo progresivo de la implementación de la normativa sobre pluralismo.

A continuación se sistematizan los principales resultados de las entrevistas, en base a la misma pauta de análisis del acápite anterior:

3.2.1 Pluralismo, diversidad y función social de la televisión

En este tópico, todos los representantes de los canales coinciden en que hoy en día los medios digitales abren nuevos espacios al pluralismo y diversidad. Formulan un llamado a pensar la implementación de esta normativa en este contexto, para que los procedimientos y medidas no queden obsoletos.

Los actores clave de las concesionarias están conscientes de la función social de la televisión, sin embargo muestran inseguridades por la amplitud de los términos en que quedó establecida en la ley. Solicitan que se abra un diálogo con el Consejo, que haya una marcha blanca, que existan criterios orientadores y que se les permita saber qué se espera de ellos en el cumplimiento de la normativa.

Desde el punto de vista del rol que demandan las audiencias, algunos ejecutivos enfatizan que hoy en día las audiencias están muy pendientes de la labor de los canales de televisión y son capaces de apreciar cuáles son más diversos y pluralistas y sancionar, a través del rating, a los que no lo son.

Sin embargo, emerge un punto en común en al menos tres de los ejecutivos entrevistados en cuanto a que relevan la necesidad de que los canales, a la hora de definir vocerías, analicen el aporte de la TV al pluralismo y diversidad de las personas que invitan a sus programas.

Dimensiones	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Los medios digitales solucionan el problema del pluralismo en las pantallas	X	X	X	X	X
Las personas son capaces de tener una mirada crítica frente a la TV cuando no es pluralistas		X	X		
Hace falta abrir más las pantallas a nuevas voces o a voces representativas	X	X	X		

3.2.2 Rol del CNTV

Consultados sobre el rol del CNTV, los entrevistados señalan que esperan que el organismo fije los criterios en base a los cuales los canales de televisión deberán cumplir sus obligaciones de pluralismo y diversidad.

Sobre la normativa de pluralismo en las campañas de televisión, declaran que en sus noticieros y programas de debates buscan ser equilibrados en la cobertura de las distintas candidaturas, otorgando espacios equivalentes.

Rol del Consejo	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Elaboración de una recomendación	X	X	X	X	X
Estímulos o reconocimientos al esfuerzo pluralismo	X	X	X	X	X

Los entrevistados de la industria no manifiestan una postura enfática en relación a si se debiera perfeccionar la normativa dictada por el CNTV en materia de pluralismo político en época de elecciones.

3.2.3 Alcances de la obligación de pluralismo

En cuanto a los alcances de la obligación de pluralismo, los entrevistados destacan dos aspectos fundamentales:

- Que la obligación de pluralismo debe ser entendida en el marco de las líneas editoriales de los canales de televisión, declaradas y publicitadas de acuerdo a las nuevas obligaciones legales.
- Que los programas de noticias se deben medir en base a criterios periodísticos. Todos coinciden en que lo que orienta sus decisiones de fuentes y opiniones está determinado por la noticia y que la definición de qué es noticia es un derecho inalienable de los canales de TV. Si bien, comprenden que se deben presentar siempre los principales puntos de vista y su contrapeso, consideran absolutamente imposible dar espacio a todas las corrientes de opinión.
- Siendo así, sostienen que la obligación de pluralismo habría que entenderla en el contexto de las noticias que se difunden en este tipo de programas. En este ámbito la discusión se centra en la definición de noticia, la selección de hechos a incluir en los noticieros y la representación de las vocerías al momento de construir las notas de prensa.
- Los entrevistados consensuan la idea de que las vocerías para cada tema se definen en base a una representación equitativa de las posiciones según los tópicos incluidos en la agenda informativa. Sin embargo, sólo un ejecutivo, hace presente el esfuerzo que realizan para abrir los espacios televisivos a nuevas voces y a dar roles equivalentes tanto a hombres como mujeres.

Llama la atención que los entrevistados declaran que la construcción de la pauta informativa se encuentra determinada en gran parte por la línea editorial del canal de televisión, en las cuales, se advierte que se excluyen a priori ciertos temas (ej., un canal

declara que no cubre huelgas porque a su juicio implicaría una intervención en un conflicto con privados).

Dimensión	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Pluralismo político	X	X	X	X	X
Pluralismo Social	X	X	X	X	X
Apertura de nuevos temas	X	X	X		
Apertura a nuevas vocerías	X	X			
Identificación de hechos noticiosos fuera de la agenda general	X				
Apertura a consideraciones de Género	X	X			
Apertura a información regional	X	X	X	X	X

3.2.4 Pluralismo interno en los noticieros

Los entrevistados afirman construir las notas que incluyen en noticieros a partir de criterios periodísticos y tomando en cuenta la pauta informativa. Sin embargo, algunos de los ejecutivos expresan que no se ciñen necesariamente a las pautas generales, sino que buscan una mayor representación de los intereses sociales, abriéndose a nuevos temas.

En cuanto a las vocerías, señalan, en general, que dentro de las posibilidades que les permite la urgencia de la noticia, buscan que todas las visiones queden representadas en las notas informativas. No obstante, representantes de tres canales manifiestan que está dentro de sus consideraciones abrirse a nuevas voces. Ahora bien, existe coincidencia respecto a no adoptar medidas de discriminación positiva en favor de grupos tradicionalmente excluidos al momento de definir las vocerías.

Dimensión	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Noticieros elaborados a partir de definición de la noticia	X	X	X	X	X
Apertura a temas diferentes a los contemplados en las pautas informativas tradicionales	X	X		X	
Apertura / calidad de la representación social	X		X	X	
Apertura / calidad de la representación Política	X				

3.2.5 Indicadores que permitirían medir el pluralismo

Indicador	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Pluralismo político	X	X			X
Diversidad social	X	X			X
Diversidad Temática	X	X			
Diversidad de formatos	X	X			X
Identidad de género y representación de género en distintos roles	X				
Diversidad Étnica	X				
Pluralidad Geográfica	X	X	X		
Condiciones de difusión	X	X			
Neutralidad periodística frente a la noticia	X	X	X	X	X

3.2.6 Pluralismo y línea editorial

Aspecto	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Lo importante es la transparencia de la línea editorial	X				X
La exigencia de pluralismo debe ser consistente con el respeto a la línea editorial	X				

3.2.7 Periodos de medición

Los entrevistados concuerdan en que más allá de los criterios que se adopten como indicadores de pluralismo, los canales debieran ser juzgados en períodos largos que consideran de manera excluyente los eventos especiales, como elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. Tampoco se debiera considerar un programa en sí mismo o una serie de programas, sino un periodo informativo.

Sostienen que, de por sí, la cobertura de actividades que ocurren en esos contextos requiere un especial tratamiento en términos de pluralismo. Comparten la idea de que ese período de medición debiese ser establecido de común acuerdo.

Periodo de medición	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Un programa					
Una serie de programas					
Un periodo informativo	X	X	X	X	X

3.2.8 Pluralismo y nuevas tecnologías

Los entrevistados admiten que el escenario de los medios ha cambiado por las nuevas tecnologías. Destacan que las personas ya no dependen sólo de la televisión a la hora de informarse y que incluso las nuevas tecnologías marcan la pauta informativa (cuando por ejemplo un tema es relevado a través de twitter o Facebook); sin embargo reconocen que, en cuanto a canales informativos, estas redes son complementarias respecto de la televisión.

Rol de las nuevas tecnologías	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
Nuevas tecnologías solucionan el problema del pluralismo en la TV	X	X	X	X	X
Nuevas tecnologías son complementarias al rol de la TV	X	X	X	X	X

3.2.9 Propuesta de medidas y procedimientos

La opinión unánime de los entrevistados es que, tratándose de infracciones más graves debieran seguir aplicándose las herramientas sancionatorias con que cuenta hoy el CNTV. Al respecto estiman que es necesario que este organismo, en sus pronunciamientos, fije una doctrina que les permita guiarse.

Medidas	Canal a	Canal b	Canal c	Canal d	Canal e
En las infracciones más graves debiera aplicarse el marco general de sanciones actualmente existente	X	X	X	X	X
Las sanciones no son eficientes para solucionar el problema del pluralismo y diversidad en la TV	X	X	X	X	X
La promoción vía reconocimiento podría ser más eficiente a la hora de garantizar pluralismo y diversidad	X	X	X	X	X
Un acuerdo con los canales es más eficiente que una reglamentación	X	X	X	X	X

IV. MEDIDAS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR PLURALISMO

Antes de abordar las sugerencias en estas materias, es preciso formular algunas reflexiones que surgen de las entrevistas realizadas a académicos, expertos e informantes clave de la industria de televisión abierta.

La primera dice relación con que las medidas que se adopten sean establecidas explícitamente y apoyadas por documentos que ilustren su sentido y alcance. Esto porque si para el concesionario es difícil identificar el contenido de la obligación, las dificultades se incrementan para el órgano fiscalizador, quien deberá en cada caso analizar si los canales de televisión cumplen con los estándares esperados por el CNTV en materia de 'pluralismo' y 'diversidad'.

Otra reflexión consiste en que el estado de la diversidad en la programación de la televisión chilena sea evaluado en relación al conjunto de las programaciones de las concesiones televisivas y no en base a la programación específica de cada canal. Esto básicamente porque se trata de un objetivo regulatorio en desarrollo, que requiere madurar dentro de la industria y la sociedad nacional.

Una tercera prevención se basa en la necesidad de que el CNTV, cuando dicte sus resoluciones sancionatorias, fije los criterios según los cuales los canales de televisión podrán guiar su actividad futura. En este aspecto, se espera por parte de la industria de televisión abierta una cierta posición doctrinaria del organismo regulatorio, que debiera mantenerse en el tiempo, por razones de certeza jurídica.

4.1 Medidas relativas al pluralismo externo: libre competencia del mercado televisivo

La regulación estructural y/o de salvaguarda del pluralismo externo en la televisión busca establecer medidas que se hagan cargo de las amenazas derivadas de la concentración de la propiedad de los medios, previendo normas anti-concentración o de libre competencia que contribuyan indirectamente al pluralismo en los medios. Se trata de aportar a la existencia de mercados competitivos, evitando la excesiva concentración de mercados y

sancionando conductas abusivas³. En este enfoque se equipara ‘la diversidad’ con la libertad de elección y se defiende el punto de vista de que la diversidad se alcanza mejor cuando las personas pueden entrar libremente en el “mercado de las ideas”, sin ningún tipo de restricción gubernamental. Este es un concepto basado en la teoría clásica del mercado económico.

Sin perjuicio de las deficiencias de este tipo de medidas, la legislación chilena en materia de TV establece la prohibición de que un concesionario sea titular de más de una concesión de televisión⁴. Esto se exceptúa en el caso de Televisión Nacional de Chile, a quien se le autoriza una segunda concesión, pero destinada a un objetivo específico, cuales, desarrollar sus canales regionales y dar servicios de transmisión de señales de TV de terceros.

4.2 Co-regulación

Una segunda estrategia que podría ser adoptada por el CNTV es la co-regulación y la auto-regulación⁵.

Se entiende por co- regulación, una estrategia en la cual la normativa y/o la autoridad atribuyen efectos jurídicos de regulación que se dan los canales de televisión a sí mismos. En el caso chileno, la norma que prevé que los canales de televisión deben explicitar sus líneas editoriales es una manifestación de un modelo de auto-regulación. Si a esa norma se agrega que los canales deberán generar y adherir a códigos de buenas prácticas, las que luego serán analizadas y aprobadas por la autoridad pública (CNTV) y que una vez que esos “códigos de buenas prácticas” sean aprobados y publicitados, les sean exigibles por vía de autoridad, se estaría frente a un modelo de co-regulación.

En este caso, la estrategia a adoptar por el CNTV sería generar una normativa liviana del establecimiento de estos códigos de conducta, previendo los requisitos mínimos que no

³ Valcke, Peggy (2012); “Desafíos de la regulación del pluralismo en los medios en la Unión Europea: el potencial de La regulación basada en el riesgo”; Quaderns Del CAC XV (1), nº 38, june 2012.

⁴ Ley 18.838, artículo 15.

⁵ Grisold 1996; Karppinen 2006; Puppis 2009.

podrían dejar de estar presentes en sus normas. Asimismo, debieran preverse los mecanismos de exigibilidad autorizados (ej. Defensores de audiencias, sistema de reclamos ante los mismos operadores, mecanismos de sanción, existencia de comisiones de análisis y resolución de reclamos, etc.,)

4.3 Estrategia de implementación

Se estima que podría diseñarse una estrategia gradual de instrumentos asociados a la aplicación de la normativa, que contemple:

a) Definición de un conjunto de indicadores

Los indicadores de pluralismo permitirían realizar un diagnóstico inicial (línea de base) y medir las progresiones, analizar desempeño, avances y retrocesos y consensuar metas para el cumplimiento de esta obligación. Los aspectos a considerar podrían ser:

1. Pluralismo político
2. Pluralismo y diversidad social
3. Pluralidad de formatos
4. Pluralidad de géneros
5. Diversidad geográfica
6. Diversidad de intereses

b) Diseño de un barómetro de pluralismo

La idea es elaborar, a partir de los indicadores definidos, un instrumento que considere tanto la visión de la industria, con sus apreciaciones respecto de la forma como han intentado dar cumplimiento a la norma, y la percepción social sobre cuán pluralistas han sido los canales de televisión.

Esto permitiría, además, situar a Chile en el contexto comparado, pudiendo participar de las mediciones internacionales de pluralismo, al menos con los países de la Unión Europea⁶. Esta experiencia podría ser pionera en Latinoamérica.

Adicionalmente, esta metodología facilitaría llevar adelante un diálogo y búsqueda de acuerdos sobre metas con los medios televisivos, asociado al análisis de percepción de las audiencias, con un instrumento único aplicado a estos dos grupos objetivos.

c) Incentivos

Un mecanismo eficiente podría ser un premio a las mejores prácticas en materia de pluralismo y diversidad, que tenga incidencias en un puntaje base a la hora de que, por ejemplo, los canales de TV postulen a fondos del CNTV.

Otro incentivo sería la publicación de los resultados del barómetro de pluralismo, de manera tal que las audiencias puedan conocer los canales de televisión que tienen un mejor desempeño en materia de pluralismo y diversidad. Esto les daría a los públicos un elemento de juicio a la hora de decidir sobre sus consumos televisivos, sobre todo en materia de programas de información y debate.

d) Sanciones

Para los casos más graves se recomienda usar los instrumentos generales de la ley en materia de infracciones y sanciones. Sin embargo, se recomienda asociarlas a incentivos al momento de asignar fondos concursables.

e) Levantamiento de mejores prácticas

Se sugiere como quinta modalidad, un levantamiento de buenas prácticas de la industria nacional e internacional, que sirva como referente para generar un estándar de pluralismo y diversidad.

⁶ Por ejemplo, desde la aplicación del Monitor de Pluralismo de Medios, MPM.

V. REFLEXIONES

A partir de las entrevistas realizadas a académicos, expertos e informantes claves de la industria de televisión abierta, se desprenden las siguientes reflexiones que podrían abrir nuevos caminos de investigación:

5.1 Concentración de medios

Existe una relación directamente proporcional entre el número de medios de comunicación y la dispersión de su propiedad en la capacidad de los medios de fiscalizar los actos de los organismos públicos y/o privados. Siendo así, los procedimientos y medidas que resulten legítimas al CNTV en relación a la mayor concurrencia de distintos actores en la titularidad de concesiones, será esencial a la hora de garantizar un mayor pluralismo en las pantallas.

Sin embargo, considerando las deficiencias estructurales de nuestro sistema televisivo, al no contar Chile con un canal público con un sistema de financiamiento estatal, que garantice la diversidad programática, se hace necesario disponer de obligaciones de programación que garanticen el pluralismo y la diversidad en las pantallas.

5.2 Visión crítica de la institucionalidad existente para la regulación

Consecuente con Raz⁷, la legislación chilena ha avanzado no sólo en la regulación de la diversidad en programas políticos o noticiosos, sino también en programas culturales, de entretenimiento y todos aquellos que de una u otra forma retratan formas o estilos particulares de vida que conviven en nuestra sociedad. Ello permite señalar que además de los procedimientos y medidas a diseñar y aplicar para el cumplimiento de la norma del artículo 14, el CNTV debería generar orientaciones aplicables a la programación en general.

⁷ Raz, Joseph (1991); "Free Expression and Personal Identification"; Oxford Journal of Legal Studies 11, n° 3; October 1, 1991

De acuerdo a lo anterior, surge la necesidad de elaborar manuales de buenas prácticas, líneas, guías e instrumentos de medición, además de la aplicación de las herramientas de fiscalización generales para los casos más graves.

En este ámbito se advierten por parte de la industria de televisión abierta, algunas debilidades del Consejo Nacional de Televisión, en tanto que su composición es un reflejo de las fuerzas parlamentarias y que sus miembros no necesariamente están familiarizados con el quehacer televisivo.

Asimismo, la academia detecta debilidades estructurales, en el sentido que el CNTV, si bien es una autonomía constitucional, no tiene un presupuesto ni las facultades que les permita gozar de la fuerza necesaria para cumplir su cometido en materia de pluralismo y diversidad. Temen a este respecto que la normativa dictada quede en una mera declaración de intenciones con poca aplicación práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- Hitchens, Lesley (2006); *“Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy”*
- Raz, Joseph (1991); “Free Expression and Personal Identification”; *Oxford Journal of Legal Studies* 11, n° 3; October 1, 1991.
- Valcke, Peggy (2012); *“Desafíos de la regulación del pluralismo en los medios en la Unión Europea: el potencial de la regulación basada en el riesgo”*. *Quaderns del CAC* n° 38, vol. XV (1); junio de 2012; 25-36.