

**ESTUDIO BIBLIOGRÁFICO:
ANÁLISIS DE LA DISCUSIÓN INTERNACIONAL SOBRE PLURALISMO
Y DIVERSIDAD EN TELEVISIÓN**

2015

Contenido

PREFACIO	4
I. INTRODUCCIÓN	5
CONTEXTUALIZACIÓN: función social de los medios de comunicación	5
II. DISCUSIÓN SOBRE PLURALISMO Y DIVERSIDAD	7
II.I. Precisiones terminológicas	7
II.II. Los avances tecnológicos como riesgo regulatorio	8
II.III. Pluralismo externo y su aporte a la diversidad	13
III. REGULACIÓN DEL PLURALISMO	17
III.I. Justificación	17
III.II. La teoría clásica.....	17
III.III. La teoría democrática	18
III.IV. La teoría de la autonomía	20
III.V. La teoría ecléctica.....	21
III.VI. Pluralismo y libertad de expresión: puntos en común	22
III.VII. Pluralismo y libertad de expresión: puntos de divergencia	24
III.VIII. Principio de la no interferencia vs la multiplicidad de voces	26
III.VIII.I El modelo de la no interferencia.....	27
III.VIII.II El modelo de la multiplicidad de voces.....	28
IV. REGULACIÓN DE LA DIVERSIDAD	30
IV.I. Justificación	30
IV.II. Experiencia internacional	30
V. MONITOR DE PLURALISMO	38
VI. ACCESO DE LAS IDEAS A LAS PANTALLAS.....	46
VI.I Cuotas.....	46
VI.II Campañas políticas.....	47

VII. REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD COMO RESGUARDO DEL PLURALISMO Y LA DIVERSIDAD	49
VIII. EL MODELO CHILENO: según las posiciones doctrinarias sistematizadas	52
CONCLUSIONES.....	53
BIBLIOGRAFÍA	54

PREFACIO

El presente informe contiene una sistematización conceptual de la noción de ‘Pluralismo’, considerando diversas fuentes secundarias internacionales. El estudio de tipo bibliográfico, fue realizado por el Observatorio de Medios FUCATEL¹, con el fin de establecer orientaciones para una eventual definición de medidas y procedimientos, que aseguren el cumplimiento de este principio en los programas de noticias, de debate y opinión, según lo establece el artículo 14, inciso 1°, de la Ley 20.750 de Televisión Digital Terrestre.

Asimismo, en el artículo 1 –inciso 3°- de dicha normativa se incluye un marco referencial sobre ‘Pluralismo’, el cual es entendido como “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”.

Desde ese contexto, el Consejo Nacional de Televisión ha promovido, entre diversos actores, una amplia reflexión acerca de los alcances del Pluralismo en los contenidos de este medio. Esta investigación aporta bases conceptuales y doctrinarias sobre ‘Pluralismo’ y ‘Diversidad’, así como enfoques regulatorios internacionales en torno a los mismos. Contempla una exhaustiva recopilación de información secundaria recabada desde la bibliografía internacional. Complementario a este informe, el Observatorio de Medios FUCATEL, realizó un estudio cualitativo con informantes clave de la industria televisiva sobre el tema de Pluralismo en este medio. Ambos estudios se encuentran en la página web del CNTV.

María Dolores Souza

Jefa Departamento de Estudios

¹ Este documento fue efectuado a partir de la investigación “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. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a lo postulado en el prefacio, este estudio está compuesto por dos partes. La primera parte que es un estudio bibliográfico, presentado a continuación, y la segunda parte que es un estudio cualitativo con la técnica de entrevistas semi- estructuradas, a informantes clave de la industria televisiva. Este primer estudio se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo General

- Sistematizar, desde la literatura y expertos internacionales, una discusión conceptual acerca de 'Pluralismo'. Se considera esta noción como un principio de resguardo en la programación de los canales de televisión abierta.

Objetivos Específicos

- Definir dimensiones que permitan orientar la supervigilancia del 'Pluralismo' en la oferta programática de los canales de televisión.
- Determinar aspectos específicos que deben ser considerados en la observancia de los noticiarios, programas de opinión y debate. Esto implica definir posibles unidades de análisis para realizar mediciones, ya sea a nivel de actores, tiempos, representación, diversidad y participación de diversas voces en este tipo de programas.

CONTEXTUALIZACIÓN: función social de los medios de comunicación

Tradicionalmente, en una democracia representativa se distinguen tres roles esenciales de los medios de comunicación en general y de la TV en particular:

- a) **'Rol deliberante'**: Consiste en que la televisión sirve como un foro cívico para el desarrollo y fomento del debate plural de las ideas en relación a los asuntos públicos, entendiendo por tales, aquellos que interesan a la comunidad.

b) **'Rol garante'**: Se le atribuye esta función frente a los abusos de poder, cualquiera sea la esfera en la cual se manifieste, ya sea poder político, poder social o poder económico. Este rol tiene una "faz activa", en tanto que la TV debe actuar como denunciante de hechos que atenten contra los derechos de las personas y una "faz pasiva", en el sentido de que es legítimo que se le exija al medio, que abra espacios para la denuncia. Esto último si es una acción requerida por algún grupo social, o el Estado, cuando necesita de los medios para difundir sus reivindicaciones y /o mensajes de utilidad pública.

c) **'Rol docente'**: Los medios de comunicación actúan como promotores del aprendizaje público y la participación en el proceso político (Norris, 2000).

Concebidos a partir de esta visión, a los medios se les asigna una "función social", es decir una misión específica que rige con independencia y por sobre las líneas editoriales que puedan declarar a partir de la ideología de sus propietarios. Esto legitima la regulación sobre contenidos, por ejemplo en relación a las cuotas de contenidos culturales en la programación televisiva.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los medios por sí solos, en su desempeño diario no necesariamente tienden a estructurar sus contenidos en base a esta visión. Es así como posiciones más o menos radicales², con frecuencia han acusado a los medios de incentivar la apatía política, el cinismo, el desinterés y la desmovilización, y de crear demócratas desafectos; carencias normalmente designadas bajo la denominación de "malestar mediático" o "video malestar". Autores, tales como Pippa Norris, refuerzan la necesidad de exigir a los medios un rol activo en el proceso de comunicación política, por cuanto, a partir de ello se genera un círculo virtuoso y, a largo plazo, se refuerza el activismo social que hace avanzar los derechos³.

² Graber, Doris A.; Smith, James M. (2005); *"Political Communication Faces the 21st Century, Journal of Communication"*.

³ Norris, Pippa (2000); *"A Virtuous Circle. The Impact of Political Communications in Post-Industrial"; Democracies*, John F. Kennedy School of Government Harvard University Cambridge.

II. DISCUSIÓN SOBRE PLURALISMO Y DIVERSIDAD

II.I. Precisiones terminológicas

La ‘diversidad’ y el ‘pluralismo’, como aspiraciones normativas de los medios de comunicación han sido entendidas de distintas maneras por la literatura especializada y por la legislación comparada. A continuación se exponen tres enfoques:

- a) Estos conceptos pueden referirse a un sistema en el que conviven medios de distinta naturaleza jurídica y/o económica, como aquellos que combinan televisión pública con televisión privada.
- b) Desde un ambiente en el cual se garantiza que la propiedad de los medios de comunicación se encuentre distribuida en diversos propietarios.
- c) La cantidad de opiniones que se manifiestan a través de los medios en la esfera pública y a un rango relativamente amplio de programas que sean capaces de cubrir una variedad de contenidos⁴.

Las primeras dos acepciones de los conceptos de ‘diversidad’ y ‘pluralismo’ se refieren usualmente a la regulación de la estructura de los medios de comunicación y reciben el nombre de “pluralismo externo”. Mientras que la tercera dimensión dice relación con el “pluralismo interno” y se centra en la regulación de contenidos y programas.

La legislación de **Estados Unidos** y **Australia** se ha concentrado principalmente en evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. En esos países utilizan preferentemente el término ‘diversidad’ para referirse al “pluralismo externo”.

En cambio, la legislación de **Reino Unido** establece una diferencia entre ‘diversidad’ y ‘pluralismo’: la noción de ‘diversidad’ se ocupa para el caso del “pluralismo interno”; y el concepto ‘pluralismo’ es usado para designar aspectos vinculados con el “pluralismo externo”⁵.

⁴ Hitchens, Lesley (2006); "*Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*"; Oxford: Hart Publishing; 2006; 9.

⁵ DTI and DCMS; "*A New Future for Communications*"; Cm 5010 (2000), para 4.2.1.; en ibid.

Por su parte, la UNESCO señala que cuando se refiere al ‘pluralismo’ de los medios de información, alude a la participación en los medios de las personas, a quienes normalmente se les niega el acceso o no están debidamente representadas en sus contenidos. En cambio, la noción de ‘diversidad’ la abordan considerando la forma de orientar los contenidos de los medios, en el sentido que *“pueden tratar la información de forma que refleje la diversidad existente entre las distintas sociedades y dentro de cada una de ellas”*⁶.

Ahora bien, desde la lingüística, se entiende ‘pluralismo’ como aquel *“sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones”*. En tanto, ‘diversidad’ es definido como la variedad, desemejanza, diferencia, abundancia, gran cantidad de cosas distintas (RAE).

En síntesis y con el fin de consensuar una precisión terminológica:

- **“Pluralismo externo”**: Contempla las regulaciones tendientes a mejorar las condiciones de acceso al mercado de la televisión.
- **“Pluralismo interno”**: Las obligaciones de programación de los concesionarios de televisión.

II.II. Los avances tecnológicos como riesgo regulatorio

Es frecuente el discurso en torno a que no es necesario que la legislación establezca medidas correctivas del mercado y/o que fije obligaciones de pluralismo y diversidad a los medios de comunicación. El argumento principal de esta posición se basa en la idea de que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en general e Internet en particular, habrían solucionado la situación tanto del acceso a los medios para difundir información como a los contenidos mismos. Sin embargo, las nuevas tecnologías y las transformaciones que producen en los medios también han generado nuevas preocupaciones sobre el pluralismo en los medios. Un número creciente de expertos está exponiendo el impacto ambiguo de los nuevos medios y los nuevos actores en el libre flujo de la información. En ese sentido, los cambios que estamos presenciando en la actualidad

⁶ UNESCO (2006); *“El pluralismo informativo”*, documento no oficial de la UNESCO, preparado para la 46ª semana (20-26/07/2006) del 60º aniversario de la UNESCO

en el ámbito de los medios de comunicación no son distintos a la mayoría de otras transformaciones tecnológicas que ocurren en los planos económico, social y político: presentan no sólo oportunidades, sino también desafíos⁷ y las promesas de mayor pluralismo en los medios se combinan con los riesgos.

Las tecnologías digitales abren un espacio para nuevos medios a muy bajo costo de desarrollo, generando una ilusión de pluralismo por la vía de ampliación de las vocerías, al extremo que todos los ciudadanos pueden ser no sólo consumidores, sino además generadores de contenidos. Sin embargo, como se verá más adelante, el Parlamento Europeo⁸ es crítico respecto de que estas tendencias solucionen por si solas, el problema del pluralismo y la diversidad.

En ese contexto, las tecnologías de información contribuyen a incrementar la capacidad de las personas para buscar y acceder al contenido que elijan. Incluso permiten distribuir mensajes a través de ‘la red’ sin mediar, aparentemente, intervención de terceros. En cambio, en los medios de comunicación tradicionales, los directores y editores adoptan las decisiones editoriales, pero no hay garantías de que los usuarios y/o lectorías de estos medios realmente accederán, seleccionarán y consumirán contenido plural.

Lo anterior se ve agravado porque los índices de alfabetización digital aún distan de ser adecuados a una búsqueda proactiva de contenidos pluralistas y de calidad desde el punto de vista informativo. En particular, en Chile son muchos los sectores sociales que aún no se sienten incluidos en el uso de Internet⁹. La televisión, por lo tanto, sigue siendo un medio central para que la sociedad comparta visiones y sentidos comunes¹⁰.

⁷ Verhulst, S. (2007); *“Mediation, Mediators, and New Intermediaries: Implications for the Design of New Communications Policies”*. En: Napoli, P.M. *Media Diversity and Localism – Meaning and Metrics*. Mahwah, Nueva Jersey, Londres: Lawrence Erlbaum Associates, p. 113-137.

⁸ Parlamento Europeo (2008); Resolución del 25 de septiembre de 2008 sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación en la Unión Europea, en la cual el Parlamento instó a la prudencia en la revisión de las políticas de medios de comunicación considerando las nuevas tecnologías.

⁹ Subsecretaría de Telecomunicaciones; División de Política Regulatoria y Estudios (2014); Encuesta Nacional de Acceso y Usos de Internet.

¹⁰ CNTV (2014); VIII Encuesta Nacional de Televisión; ver en http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20141231/asocfile/20141231105056/8_entv.pdf

Un flujo constante de quejas respecto de la individualización y la fragmentación de la esfera pública, sobre el potencial de Internet para fomentar “cibercascadas” de opiniones e ideas que fomenten el discurso antidemocrático¹¹ y, recientemente, también sobre el impacto perjudicial del contenido generado por los usuarios en el periodismo profesional¹², exigen precaución en la revisión de las políticas de los medios. Los observadores de los mercados ven que aquellos que se mostraban rebeldes contra el poder de los medios concentrados en manos del poder económico y/o político, que usaron la bandera de la libertad de expresión para desarrollar poderosos sistemas de información, hoy en día adoptan un comportamiento monopólico similar al de los medios tradicionales (Google, YouTube, Facebook, entre otros sirven como un modelo en ese sentido). Ello explica, en parte, por qué los Estados y los reguladores se muestran reacios a soltar el control de la regulación.

Frente a estas evidencias, en su Resolución del 25 de septiembre de 2008 sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación en la Unión Europea, el Parlamento Europeo instó a la prudencia en la revisión de las políticas de los medios de comunicación tomando en cuenta las nuevas tecnologías: *“Considerando que las nuevas tecnologías, y en particular el paso a la tecnología digital en lo que se refiere a la producción y difusión de contenidos audiovisuales, así como la aparición en el mercado de nuevos medios de comunicaciones y servicios de información han ejercido una considerable influencia en lo que se refiere a la cantidad de productos disponibles y de formas de difusión; considerando, sin embargo, que el aumento de la cantidad de medios y servicios no implica automáticamente que se asegure la diversidad de sus contenidos; considerando que, por lo tanto, son necesarios nuevos medios actualizados para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación y la diversidad cultural, así como la información rápida y objetiva a los ciudadanos [...] sin embargo, que el respeto del pluralismo de la información y de la diversidad de contenidos no está garantizado automáticamente por el desarrollo tecnológico, sino que debe ser fruto de una política activa, coherente y vigilante por parte de las autoridades nacionales y europeas, [...] que,*

¹¹ Sunstein, Cass R. (2003); *“República.com: Internet, democracia y libertad Barcelona”*; Paidós; 2003

¹² Véase por ejemplo Keen, Andrew (2007); *“The Cult of the Amateur: How Today’s Internet is Killing Our Culture and Assaulting Our Economy”*; London and Boston: Nicholas Brealey Publishing, 2007 y del mismo autor *“Is Web 2.0 Going to Destroy Our Values?”*; Caught in the net; Global Google culture, KIT – University of the State of Baden-Wuerttemberg and National Research Center of the Helmholtz Association; Publicación on line disponible en http://www.zak.kit.edu/downloads/Keen_8_fertig.pdf

aunque internet ha hecho que aumente de forma espectacular el acceso a diversas fuentes de información, puntos de vista y opiniones, aún no ha sustituido a los medios de comunicación tradicionales como determinantes de la formación de opinión pública¹³”.

En el **Reino Unido**, la Cámara de los Lords expresó claramente en 2008 su resistencia a renunciar a la regulación de la propiedad de los medios de comunicación, cuando señaló: “No aceptamos que el aumento de fuentes de noticias invalide el argumento de un trato especial de los medios a través de la regulación de la propiedad¹⁴”. Más recientemente, el regulador británico –OFCOM- determinó que la adquisición de BS- kyB por News Corp. operaría en contra del interés público y aconsejó al Secretario de Estado que remitiera el caso a la Comisión de la Competencia para una segunda fase de revisión¹⁵. Sobre la base de un análisis estático de los efectos de la opción de compra propuesta, la OFCOM llegó a la conclusión de que esta propiedad afectaría negativamente a la existencia de una pluralidad suficiente de personas con control sobre las empresas de medios que proporcionan noticias y asuntos de actualidad a las audiencias de distintos medios de Inglaterra.

Según la OFCOM, la pérdida de pluralismo que resultaría de dicha transacción no podría ser compensada por un aumento de las múltiples fuentes (o el uso por parte de los consumidores de diversas fuentes noticiosas) y la utilización de fuentes de noticias en línea. En ese sentido, el organismo regulatorio observó que en la actualidad las noticias en línea tienden a extender el alcance de los proveedores de noticias establecidos, en lugar de favorecer el uso de nuevos mercados que no están presentes en los medios tradicionales¹⁶. La línea entre la “destrucción creativa” planteada por Joseph Schumpeter y la “disrupción”, en los términos de Christensen (1997), es a menudo muy delgada,

¹³ Parlamento Europeo (2008); Resolución del 25 de septiembre de 2008 sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación en la Unión Europea.

¹⁴ Cámara de los Lords (2008).

¹⁵ En todo caso, Jeremy Hunt, secretario de Estado de Cultura, no siguió el consejo de la OFCOM. En marzo de ese año, aprobó la fusión con la condición de que Sky News se escindiría en una nueva empresa que seguiría siendo controlada, en un 39%, por News Corporation, pero cuya junta estaría integrada por una mayoría de directores independientes “para garantizar la independencia editorial y la integridad en la cobertura informativa”.

¹⁶ OFCOM (2010).

porque quienes toman las decisiones tienden a conformarse con las viejas soluciones, en lugar de experimentar con nuevos instrumentos de regulación¹⁷.

No sólo las reglas estructurales¹⁸, sino también las conductuales, se centran por lo general en categorías de un solo medio, como la televisión lineal, aunque sólo sea por razones tales como que pueden ser fácilmente monitoreados o que todo el mundo está acostumbrado a ellos.

Ahora bien, para el regulador, los desafíos de las tecnologías dicen relación con la insuficiencia de metodologías de observación y fiscalización tradicionales, porque la digitalización ha difuminado la frontera entre los soportes, que fue uno de los elementos centrales en la definición de la regulación. Actualmente los medios impresos, audiovisuales y radiales convergen en Internet. Las fronteras entre los servicios de telecomunicaciones y los servicios de contenidos también se difuminan y avanzan hacia una integración vertical de las industrias de infraestructura y las de contenidos. Sin embargo, las actuales regulaciones del pluralismo se basan en un esquema de difusión unidimensional que ya no parece apto para el dinamismo y la convergencia de los medios de comunicación. Incluso, pueden ir en contra del interés público, pese a que en su momento encontraron su justificación en la satisfacción de este interés.

Es así como existe un amplio consenso en torno a la idea de que la regulación estatal tradicional está perdiendo su control sobre las redes de comunicación transfronterizas. Esta situación es observada no sólo en el área del pluralismo, sino también en otros objetivos políticos, como la protección de las personas menores de edad, o el resguardo de valores sociales, como por ejemplo la proscripción de la xenofobia.

Las deficiencias de ese tipo de regulación de “control y mando” se han identificado también fuera del sector de los medios e incluyen errores de operación, fallos de información y conocimiento, fallos de implementación, de motivación y captura¹⁹. Ello ha

¹⁷ Yoguel, Gabriel; Barletta, Florencia; Pereira, Mariano (2013); *“De Schumpeter a los postschumpeterianos: viejas y nuevas dimensiones analíticas”*; Revista Problemas del Desarrollo, 174 (44), julio-septiembre 2013.

¹⁸ Para una perspectiva general de los distintos criterios y sistemas que se utilizan para la regulación de la propiedad de los medios en toda Europa, véase Valcke, P. (2009); *“Desafíos de la regulación del pluralismo en los medios en la Unión Europea”*

¹⁹ Black, W. (2003); *“Reexamining the Law-and-Economics Theory of Corporate Governance”*; Challenge 46, No. 2 March/April, 22-40.

puesto en marcha la búsqueda de soluciones alternativas de regulación bajo la forma de instrumentos de co-regulación y autorregulación²⁰ o soluciones técnicas²¹.

La creciente complejidad de las demandas de la sociedad moderna exige nuevos enfoques analíticos que ayuden a mejorar la calidad jurídica y a evitar un exceso de regulación que podría ahogar el crecimiento económico y la innovación. En los últimos años, se han sugerido -y hasta cierto punto explorado- un buen número de técnicas innovadoras para la formulación de leyes y regulación. Con respecto a la regulación del mercado, se han fomentado los enfoques basados en resultados, obligando a los reguladores a considerar cuidadosamente si existe un fallo de mercado que deba ser abordado y, de ser así, si una intervención reguladora es la solución más adecuada. Autoridades europeas responsables de adoptar decisiones se ven ahora obligadas a fundamentar sus acciones sobre la base de las llamadas “evaluaciones de impacto”, en las que se examinan los costos y los beneficios potenciales de las opciones normativas.

II.III. Pluralismo externo y su aporte a la diversidad

La distinción frecuentemente establecida entre “la pluralidad de los medios de comunicación autónomos e independientes” (pluralismo externo) y la “diversidad de contenidos de los medios disponibles para el público” (pluralismo interno) corresponde – en cierta medida– a dos enfoques normativos destacados en los discursos políticos, así como en la literatura de las ciencias sociales: el mercado neoliberal del modelo de las ideas; y el enfoque a la esfera pública neo-Habermasiana, que contiene la noción de discurso público unificador.

Ambos modelos dependen de racionalidades disímiles en cuanto a la representación de la diversidad y el pluralismo, como objetivos de la política de medios. El primer paradigma sostiene sus planteamientos en la competencia y la libertad de elección; y el segundo, hace hincapié en una defensa más amplia del “pluralismo basado en principios”, un

²⁰ Muñoz Saldaña, Mercedes; Gómez-Iglesias Rosón, Victorino (2013); *“El protagonismo de la autorregulación y de la corregulación en el nuevo mercado audiovisual digital”*; Trípodos, número 32; Barcelona; 2013; 77-92.

²¹ Lessig, Laurence (2009); *“El código 2.0”*; Ed. Traficantes de Sueños, 2009.

intento de servir a la sociedad en su totalidad con distintos puntos de vista políticos y valores culturales²².

Sobre estos paradigmas, existe un conjunto de herramientas regulatorias que intervienen en la arquitectura de los medios de comunicación con el propósito de estimular el pluralismo. En el ámbito de la televisión, operan reglas de esta naturaleza en el sistema de emisiones televisivas que definen los derechos, obligaciones, características y requisitos de las concesiones, entre otras. Las normas de competencia diseñadas para evitar la concentración en la propiedad de los medios, ya sea impidiendo la acumulación de la propiedad en un mismo medio o plataforma o limitando la concentración cruzada entre distintas plataformas, como televisión, radio y prensa, son también herramientas regulatorias creadas para garantizar el pluralismo²³. Asimismo, las reglas que establecen la coexistencia de televisión privada y televisión pública también son fundamentales para definir el sistema de medios de comunicación.

Ahora bien, la regulación de la arquitectura de los medios puede tener efectos positivos, estimulando la diversidad de contenidos y programación. En el mercado de la televisión, por ejemplo, a medida que existen canales de televisión con misiones y propósitos distintos y que además cuentan con fuentes diversificadas de financiamiento, se minimiza el riesgo de la duplicación de contenidos. Es decir, se evita el fenómeno de la homogeneidad de las parrillas programáticas entre los distintos canales²⁴. De esta manera, un canal público que no está sujeto a exigencias de eficiencia económica puede contribuir a la diversidad de contenidos produciendo programas que no necesariamente vayan dirigidos a maximizar las audiencias y que sean atractivos para un grupo más pequeño de espectadores.

La regulación tendiente a estimular la diversidad, por su parte, afecta al contenido mismo de los programas transmitidos por los medios de comunicación. Básicamente porque

²² Karppinen, Kari (2009); *"Making a Difference to Media Pluralism: A Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy"*. En: Cammaerts, B.; Carpentier, N. (ed.); *Reclaiming the Media Communication Rights and Democratic Media Roles (ECREA Series)*. Bristol: Intellect; 15.

²³ *Ibíd.*

²⁴ Ver especialmente Doyle, Gillian (2002); *"Understanding Media Economics"*, 1st ed.; London: Sage Publications Ltd; 2002; 74.

establece un conjunto de herramientas regulatorias que tienen por objeto garantizar la diversidad por la vía de exigencias de programación. Por ejemplo, reglas de imparcialidad permiten la expresión balanceada de contenidos noticiosos y puntos de vista en noticiarios, espacios de opinión y de debate político. A su vez, existen reglas de acceso, que aseguran, por ejemplo, que en periodos de campañas electorales, se garantice tiempo de transmisión a los candidatos y partidos políticos²⁵.

Siendo así, la distinción entre “pluralismo interno” y “pluralismo externo” no solo es importante desde un punto de vista conceptual. Tomando en cuenta la perspectiva regulatoria, la experiencia comparada muestra que las herramientas tendientes a garantizar el pluralismo externo son distintas a las herramientas diseñadas para garantizar el pluralismo interno²⁶.

Si existiera una relación de causalidad entre pluralismo externo y pluralismo interno, podría argumentarse que el primer tipo de regulación sería preferible al segundo ya que produciría diversidad de contenidos sin intervenir con la libertad e independencia editorial de los canales. Esta ha sido la orientación que han seguido aquellos países que se identifican con el principio de la no intervención, como Estados Unidos, que en materia de pluralismo ha preferido la regulación estructural por sobre la regulación de contenidos. Sin embargo, hay una serie de estudios que no solo rechazan esta relación de causalidad, sino que sugieren que sistemas más concentrados producen mayor diversidad de contenidos que aquellos sistemas que gozan de diversidad en la propiedad²⁷. En consecuencia, estas investigaciones sugieren que la regulación estructural, más específicamente las políticas que buscan desconcentrar la propiedad en los medios, serían una herramienta inadecuada para lograr la diversidad en la programación. Al respecto, el

²⁵ Hitchens, Lesley (2006); “Broadcasting Pluralism and Diversity”, 11–12.

²⁶ Baker, C. Edwin (2006); “Media Concentration and Democracy”, capítulo 5; Barendt; Freedom of Speech; capítulo 12; Ver Hitchens, Broadcasting Pluralism and Diversity, capítulos 3–7.

²⁷ Ver en especial Compaine, Benjamín M. (2000); *“Who Owns the Media?: Competition and Concentration in the Mass Media”*; 3rd ed.; Mahwah, NJ: L. Erlbaum Associates; 2000; Steiner, Peter O.; *“Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting”*; The Quarterly Journal of Economics 66, no. 2; may 1; 1952: 194–223; Baker C. Edwin (2006); *“Media Concentration and Democracy”*, 15.

autor Benjamín Compaine, sugiere que para lograr estos objetivos lo ideal es la desregulación de los medios de comunicación²⁸.

Otros teóricos sin embargo, afirman que existe la independencia entre ambos criterios, es decir, que una defensa del pluralismo externo no está asociada o no depende de los efectos que ésta tenga sobre el pluralismo interno. De acuerdo a esta perspectiva, se puede defender el pluralismo externo, aun cuando ello no aumente la diversidad en la programación e incluso cuando la disminuya. De acuerdo a Baker, por ejemplo, demostrar si el pluralismo aumenta la diversidad es un asunto sumamente complejo, tanto desde un punto de vista empírico como de uno contextual²⁹. Por esta razón no existe una respuesta definitiva y distintos autores han llegado a conclusiones opuestas analizando los mismos casos. Baker considera que el pluralismo externo hay que tratarlo como un valor en sí mismo, independiente de sus consecuencias, puesto que es una manifestación concreta de una distribución equitativa y democrática del poder comunicacional³⁰. Es así como hay abundante literatura que se refiere a los efectos nocivos de la concentración en la propiedad de los medios y que ven en el pluralismo externo un remedio a esos males³¹.

²⁸ Compaine, Benjamin (1979); "*Who Owns the Media?*"

²⁹ Baker, C. Edwin (2006); "*Media Concentration and Democracy*"; 15

³⁰ Ibid., 16.

³¹ Eli M. Noam (2009); "*Media Ownership and Concentration in America*"; New York; Oxford: Oxford University Press; McChesney; Robert W. (2008), "*The Political Economy of Media: Enduring Issues, Emerging Dilemmas*"; New York: Monthly Review Press; Curran, James; Seaton, Jean (2003); "*Power Without Responsibility: The Press, Broadcasting, and New Media in Britain*", 6th ed.; London: Routledge; Bagdikian, Ben H. (2004); "*The New Media Monopoly*, [7th ed.]; Boston, Mass: Beacon; Enfield; Chomsky, Noam and Edward S. Herman (1995); "*Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*"; London: Vintage.

III. REGULACIÓN DEL PLURALISMO

III.I. Justificación

Según la doctrina internacional, la regulación tendiente a resguardar el pluralismo –en cualquiera de sus formas– es deseable e incluso esencial en un sistema democrático y muy por el contrario de lo que se sostiene a veces no es un signo de totalitarismo ni la expresión de una intención de censurar a los medios de comunicación. En efecto, la democracia y la deliberación pública se fortalecen en la medida que el Estado garantice la diversidad informativa y la presencia en la esfera pública de una multiplicidad de voces, opiniones e ideas. Por esta razón, un número considerable de países que adhieren a los valores de la democracia liberal han diseñado mecanismos tendientes a garantizar el pluralismo y la diversidad en sus medios de comunicación³².

La traducción de estas políticas a medidas regulatorias específicas ha tenido problemas de coherencia y justificación que muchas veces han dado pie a críticas en su contra³³. Por otro lado, los argumentos regulatorios inciden directamente en las prácticas y actitudes fiscalizadoras. Por estos motivos, es fundamental revisar los principales argumentos que se han formulado para validar este tipo de regulación. En los siguientes apartados se expone cómo dichas justificaciones están estrechamente asociadas a las principales defensas de la libertad de expresión, pese a que los principios que guían su aplicación son marcadamente distintos. De esta forma se exploran las visiones teóricas en las que se sustentan las principales defensas a la libertad de expresión.

III.II. La teoría clásica

La teoría clásica entiende que la libertad de expresión es un instrumento necesario para la búsqueda y el descubrimiento de la verdad. Esta teoría tiene una larga tradición. Su primera versión apareció en Inglaterra a mediados del siglo XVII, en un panfleto escrito por John Milton llamado *Aeropagítica*³⁴, el cual hace un llamado al parlamento a terminar

³² Barendt, Eric (2007); *Freedom of Speech*; 2nd ed.; Oxford: Oxford University Press; 444.

³³ Hitchens, Lesley (2006); *Broadcasting Pluralism and Diversity*; 31.

³⁴ Milton, John (1644); *Aeropagítica*; 1ª. Ed. Londres 1644; Edición “70 aniversario”; Fondo de Cultura Económica; 2005.

con la censura previa existente en la Inglaterra de esa época. Las implicancias del texto afectaron al propio Milton, cuando su Doctrina sobre el divorcio fue censurada en virtud de una Ordenanza de 1643³⁵.

El argumento de la verdad alcanza, sin embargo, su máxima expresión literaria y sofisticación filosófica en la obra de John Stuart Mill, quien desarrolla una defensa a la libertad de opinión en el capítulo segundo de su ensayo "Sobre la libertad", escrito a mediados del siglo XIX.

La defensa de Mill sigue siendo sumamente influyente, tanto en la doctrina comparada como en los fallos de diversos tribunales de justicia, especialmente los estadounidenses³⁶.

La teoría clásica descansa sobre la idea de que la discusión y el debate son decisivos para el descubrimiento de la verdad. De esta forma, la censura de ideas u opiniones en la esfera pública es siempre perjudicial. Si las ideas silenciadas son verdaderas, entonces se limita la posibilidad de que surja la verdad. Por el contrario, si las ideas censuradas son falsas, quienes sostienen la verdad perderán la posibilidad de demostrar y defender la validez de sus planteamientos. Sus verdades se transformarán en dogmas muertos, perdiendo fuerza y vitalidad. Más aún, hay verdades que se construyen a partir de un conjunto de perspectivas. Es necesario que todas ellas tengan su debida expresión en la esfera pública, de modo tal que sea posible identificar 'todos los lados' de la verdad respecto de un asunto específico³⁷.

III.III. La teoría democrática

La teoría clásica ha sido criticada desde distintos frentes. Algunos autores señalan que el modelo de Stuart Mill, diseñado para descubrir la verdad, funciona mejor en un seminario académico que en el contexto de la discusión pública³⁸. Otros sostienen que los modos de comunicación propios del debate público son distintos e incluso contradictorios con los

³⁵ Siebert, Fredrick (1965); "*Freedom of the Press in England 1476-1776*"; Urbana: University of Illinois Press, 1965; 198.

³⁶ Barendt, Eric (2007); "*Freedom of Speech*"; 2nd ed.; Oxford: Oxford University Press; 2007

³⁷ Stuart Mill, John (1979); "*Sobre la Libertad*"; capítulo segundo; Traducción de P. Azcárate; Madrid: Alianza, 1979.

³⁸ Haworth, Alan (1998); "*Free Speech*"; London: Routledge, 1998, 142.

modos de comunicación tendientes a descubrir la verdad³⁹. Finalmente, hay quienes cuestionan la propia existencia de la verdad o dudan de si es deseable que la sociedad se aboque a su búsqueda⁴⁰.

Por su simplicidad y por descansar en valores y compromisos explícitamente reconocidos en diversos textos constitucionales, la defensa a la libertad de expresión basada en su contribución al sistema democrático es la más usada por tribunales y reguladores en distintos países para justificar sus fallos y sus políticas, respectivamente⁴¹. La defensa democrática de la libertad de expresión tiene su origen en la obra del teórico estadounidense Alexander Meiklejohn⁴², quien sostiene que el propósito de la primera enmienda de la constitución norteamericana es contribuir al fortalecimiento de la democracia, a lo que agrega que la característica principal de un sistema democrático, es que son los ciudadanos los que se gobiernan a sí mismos.

De acuerdo a Meiklejohn, la libertad de expresión contribuye al fortalecimiento de la democracia, es decir, al autogobierno del pueblo, expresado en dos formas. En primer lugar, y en línea con la teoría clásica, la libertad de expresión permite que los ciudadanos tomen conocimiento de todas aquellas cuestiones que son fundamentales para tomar decisiones sobre los asuntos que regulan la vida en común. Así como los parlamentarios deben contar con la mayor cantidad de información posible para legislar adecuadamente, los miembros de una comunidad política que se gobierna a sí misma también requieren disponer de los antecedentes necesarios para tomar decisiones relevantes⁴³. En la medida que los canales de información se multipliquen y las distintas visiones de una sociedad democrática tengan un espacio adecuado, los ciudadanos contarán con mayores y mejores herramientas para tomar sus decisiones políticas.

Según Meiklejohn, la primera enmienda cumple una segunda función relevante en un sistema democrático. Se trata de una función de control y escrutinio de las autoridades

³⁹ Arendt, Hannah (1977); *"Truth and Politics"*; in *"Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought"*; New York: Penguin Books, 1977; 241.

⁴⁰ Barendt, Eric (2007); *"Freedom of Speech"*; 2nd ed.; Oxford: Oxford University Press, 2007; 10.

⁴¹ Ibid., 18.

⁴² Ver en particular Meiklejohn, Alexander (1965); *"Free Speech and Its Relation to Self-Government"* in *"Political Freedom: The Constitutional Powers of the People"*; New York: Oxford University Press; 1965.

⁴³ Ibid., 26.

políticas. A través de este rol, proporciona legitimidad al sistema democrático en su conjunto y facilita el cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos⁴⁴. En efecto, en la medida en que exista un control externo de la actividad política se maximizan las posibilidades de que esta actúe correctamente. Si la autoridad sabe que su actividad está siendo permanentemente escrutada por los medios de comunicación y por la ciudadanía, tendrá mayores estímulos para comportarse correctamente. Por su parte, en la medida en que la autoridad política actúa adecuadamente, sus decisiones adquieren mayor legitimidad. La libertad de expresión contribuye entonces a dar legitimidad a las decisiones políticas y con ello, fortalece el sistema democrático en su conjunto. Es por esta razón que se plantea que la libertad de expresión es garantía de buen gobierno⁴⁵.

III.IV. La teoría de la autonomía

A diferencia de la teoría clásica y de la teoría democrática, que valoran la libertad de expresión en base a su contribución a la comunidad en su conjunto, ya sea porque aportan a su progreso intelectual o porque fortalecen el sistema democrático; las teorías de la autonomía valoran la libertad de expresión en cuanto manifestación de la autonomía del agente emisor, es decir de quien se expresa. Puesto que las políticas tendientes a resguardar el pluralismo buscan beneficios para la comunidad como receptora de información, ideas y opiniones expresadas en los medios de comunicación y no necesariamente para quienes emiten esas opiniones.

La teoría de la autonomía no ha sido generalmente utilizada para justificar políticas tendientes a resguardar el pluralismo. Sin embargo, desde esta tradición se ha elaborado una teoría que valora la libertad de expresión como un bien público y no como una garantía individual del sujeto emisor. Es la teoría de la identificación personal desarrollada por Joseph Raz⁴⁶, cuya naturaleza sirve como justificación regulatoria del pluralismo y de la diversidad. Pese a que la teoría de Raz, como el resto de las teorías de la autonomía, es marcadamente individualista, el autor no se centra en la autonomía del agente emisor sino que en la autonomía del agente receptor. La libertad de expresión, de acuerdo a Raz,

⁴⁴ Ibid., 60.

⁴⁵ Ver en especial Blasi, Vincent (1977); *"The Checking Value in First Amendment Theory"*; American Bar Foundation Research Journal 2, no. 3; January 1, 1977; 521–649.

⁴⁶ Raz, Joseph (1991); *"Free Expression and Personal Identification"*; *Oxford Journal of Legal Studies* 11, n.º. 3; October 1, 1991; 303–24.

fortalece la integridad individual. Lo hace ya que la expresión pública de distintas formas y estilos de vidas en los medios de comunicación validan las formas y estilos de vidas que esas expresiones representan. Por el contrario, la censura de esas expresiones normalmente es una condena no solo de las opiniones censuradas, sino también del estilo de vida que ellas representan en su conjunto⁴⁷.

Desde esta perspectiva, la libertad de expresión, cumple varias funciones en una sociedad diversa. La primera función es que familiariza al público con esos estilos de vida. En segundo lugar, da seguridad a aquellos individuos cuyos estilos de vida son retratados en los medios de comunicación; no están solos, hay otras personas que comparten sus planes y maneras de ver el mundo. Finalmente, estas expresiones validan los estilos y formas de vida retratadas, le dan un sello de aceptación pública⁴⁸. Según Raz, esta validación juega un rol fundamental en la identidad y en la autonomía personal de los individuos. Esto sería así ya que la capacidad de definir los planes de vida, de acuerdo a concepciones particulares de la vida buena, mejora en la medida en que los individuos tienen confianza en la validez y aceptación pública de esas concepciones de la vida buena.

Por el contrario, la disminución de la confianza sobre sus concepciones de la vida, influye en el decrecimiento de la capacidad de los individuos para definir sus planes y metas personales.

III.V. La teoría ecléctica

Por último, Robert Post elabora una teoría que podría ubicarse en un punto intermedio entre la teoría democrática y la teoría de la autonomía⁴⁹. De acuerdo a este autor, la importancia de la libertad de expresión radica en que ésta permite el desarrollo de la autonomía política de los individuos. Considerando los planteamientos de Jürgen Habermas, Post considera que la democracia consiste en que aquellos que están sujetos al cumplimiento de la ley, crean que potencialmente puedan ser también los autores de la

⁴⁷ Ibid., 310.

⁴⁸ Ibid., 311.

⁴⁹ Post, Robert (2011); *“Participatory Democracy and Free Speech”*; Virginia Law Review 97 (2011); 477.

ley⁵⁰. De esta forma, la democracia está asociada a la potencial autoría que los ciudadanos puedan tener en la ley.

Esta autoría se refuerza mediante la libertad de expresión. En efecto, mediante su ejercicio los ciudadanos contribuyen necesariamente a la formación de la opinión pública la que a su vez influye en las decisiones del poder administrativo y en el contenido de la ley. En consecuencia, el ejercicio de la libertad de expresión, de acuerdo a Post, refuerza la idea de que somos autores de las leyes que nos gobiernan. En otras palabras, la libertad de expresión refuerza la autonomía política de los ciudadanos, que es un elemento fundamental en un sistema democrático.

En ese contexto, se justificaría la regulación estatal de los medios de comunicación, tanto en la estructura del mercado, para hacerlo más participativo, como en los contenidos, para que éstos reflejen todas las visiones que sean necesarias. De esta forma, los ciudadanos alcanzan un acabado conocimiento de los hechos, pudiendo adoptar decisiones políticas de manera informada.

III.VI. Pluralismo y libertad de expresión: puntos en común

Los sistemas de medios que promueven el pluralismo y la diversidad informativa se han fundado en los mismos principios en los que se basa la proclamación de la libertad de expresión como valor esencial. Se ha considerado que al igual que la libertad de expresión, la existencia de medios de comunicación plurales y diversos pueden contribuir al progreso intelectual de una comunidad; a fortalecer sus instituciones democráticas; y a reforzar la identidad individual y la autonomía política de sus miembros.

Políticas de diversidad y pluralismo se justifican, en primer lugar, toda vez que un debate de ideas en el que concurren distintas posturas es fundamental, como hemos visto, para el desarrollo intelectual de una comunidad política. Si el desarrollo intelectual depende de la capacidad que ésta tenga de progresar en el conocimiento de asuntos tan diversos como la política, la moral, las relaciones sociales, entre otros, y si además todas las ideas – verdaderas y falsas – contribuyen a lograrlo, entonces la diversidad de ideas en la esfera pública es fundamental para lograr dicho desarrollo. Herramientas regulatorias que

⁵⁰ Ibid., 482.

contribuyen a estos fines son, entre otras, las políticas de acceso a los medios, la imparcialidad en programas de contenido político y la objetividad y precisión en programas noticiosos⁵¹.

El respeto al pluralismo y a la diversidad es fundamental para fortalecer un sistema democrático, dado que permite que los ciudadanos puedan conocer las distintas visiones que existen sobre asuntos cuya decisión es relevante para la comunidad política. Por otro lado, la diversidad informativa contribuye a mejorar el control de los actos de gobierno, puesto que mientras más programas de contenido político e informativo existan y mayores sean las visiones y posiciones que estos representen, mayor será el nivel de control que ejercerán sobre el gobierno y el sistema político. Asimismo, para que el control sea efectivo es fundamental que exista también pluralismo externo de los medios⁵².

Aunque no existe acuerdo sobre la causalidad directa entre concentración y pluralismo, es posible sostener una relación directamente proporcional entre el número de medios de comunicación y la dispersión de su propiedad, por una parte, y su capacidad de controlar y fiscalizar los actos de gobierno. En ese sentido, Baker plantea que en la medida en que la concentración aumenta, crece con ella el riesgo de su cooptación política. Es decir, sostiene que mientras sean menos los propietarios de los medios de comunicación, más fácil será para el gobierno amenazar, sobornar o influir sobre las decisiones editoriales que adopten sus dueños⁵³.

Finalmente, desde la perspectiva de Raz, la diversidad sería fundamental para fortalecer la identidad individual. En efecto, en la medida en que la esfera pública retrate la mayor cantidad de estilos y formas de vida posibles, se maximiza la posibilidad de que quienes se sientan identificados con ellas puedan sentirse seguros de que sus opciones de vida van por un camino correcto. A diferencia de la teoría democrática, la teoría de Raz sirve para

⁵¹ Fenwick, Helen; Phillipson, Gavin (2006); *"Media Freedom Under the Human Rights Act"*; Oxford: Oxford University Press, 2006; 996.

⁵² Rules Relating to Multiple Ownership, First Order and Report, 22 F.C.C. 2d., 306 (1970) in Baker, C. Edwin (2007); *"Media Concentration and Democracy"*; New York: Cambridge University Press; 2007; 26.

⁵³ De acuerdo a Baker argumentos como estos dejan al pluralismo en una posición delicada puesto que su valor depende de que este produzca los efectos deseados y que contribuya a la debida fiscalización de los actos de gobierno. En contraste, Baker considera que el pluralismo debe ser valorado independiente de sus consecuencias. Para este autor, el pluralismo es un valor en sí mismo. *Ibid.*, 16.

justificar la diversidad no solo en programas políticos o noticiosos, sino que también en programas culturales, de entretenimiento y todos aquellos que de una u otra forma retratan formas o estilos particulares de vida.

III.VII. Pluralismo y libertad de expresión: puntos de divergencia

Los argumentos elaborados para defender la libertad de expresión son los mismos que los utilizados para defender el respeto al pluralismo y la diversidad. La doctrina, los órganos reguladores y los tribunales de justicia han defendido el pluralismo y la diversidad en estos términos⁵⁴. Se observan, sin embargo, diferencias sustanciales entre una y otra, las cuales se explicitan a continuación.

Por una parte, la libertad de expresión ha sido entendida, en general, como una garantía individual; el pluralismo y la diversidad son valores que solo pueden materializarse o hacerse efectivos a través de los medios de comunicación y sus objetivos no son necesariamente la satisfacción de intereses individuales, sino que el beneficio de la comunidad en su conjunto. Si bien existe consenso en torno a la idea de que la libertad de prensa (o de los medios) es necesaria para asegurar dichos principios y valores, no existe el mismo acuerdo respecto a qué debe entenderse por esta libertad.

La libertad de expresión ha sido reconocida como una libertad de aquellas que impone una obligación al Estado, sus agentes y a la sociedad entera. Consiste en no entorpecer ni intervenir a las personas que la ejercen (libertad negativa). Desde este enfoque se la concibe como el ámbito en el que una persona puede expresarse en la esfera pública, sin que nadie se lo impida y/o condicione los términos o medios en los cuales lo hará⁵⁵.

En términos históricos, la evolución de la libertad de expresión muestra ciertas luchas que fueron dadas para su reconocimiento y desarrollo primordialmente en contra de estados censuradores. Así, a partir de esta concepción negativa de la libertad, cada vez que el Estado interviene, regulando o limitándola, surge el temor de que se esté eventualmente vulnerando esta garantía fundamental.

⁵⁴ Hitchens, Lesley (2006); *"Broadcasting Pluralism and Diversity"*; 32.

⁵⁵ Para el concepto de libertad negativa, ver Berlin, Isaiah (1958); *"Two Concepts of Liberty"*; in *"Liberty"*, ed. Henry Hardy; Oxford: Oxford University Press; 2002.

De esta forma, una concepción negativa de la libertad defiende el principio de la no intervención del Estado. Esto no quiere decir, sin embargo, que la libertad de expresión sea absoluta. Los ordenamientos jurídicos, incluso los menos intervencionistas, como el caso de Estados Unidos, han identificado situaciones calificadas en las cuales la libertad de expresión puede restringirse cuando su ejercicio vulnera los derechos y libertades de otros, así como también los intereses nacionales. Dentro de estas limitaciones podemos mencionar aquellas tendientes a resguardar la dignidad y el honor de las personas, la seguridad nacional, la propiedad intelectual, la administración de la justicia, entre otras.

Mientras la libertad de expresión es una garantía individual que ha sido, en general, consagrada en términos negativos; la libertad de prensa no puede ser caracterizada de la misma forma. Si bien algunos autores afirman que la libertad de prensa no es otra cosa que la libertad de expresión llevada a los medios de comunicación, es decir, el derecho de medios, editores y periodistas de expresarse libremente sin restricciones o limitaciones externas, tal interpretación es problemática por una serie de razones⁵⁶:

a) **Perspectiva formal**: El problema es que los textos constitucionales que reconocen la libertad de prensa separadamente de la libertad de expresión resultan redundantes puesto que el reconocimiento de la primera no agregaría nada nuevo al reconocimiento de la última. Es el caso de la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos que establece que el parlamento no puede dictar ley alguna que pueda restringir la libertad de expresión y la libertad de prensa. Si reconoce esta distinción es porque efectivamente habría una diferencia entre ambas libertades.

b) **Perspectiva de fondo o de contenidos**: Equiparar la libertad de expresión a la libertad de prensa, entendiendo esta última como una libertad negativa, significaría dejar a los medios de comunicación completamente desregulados y entregar al *laissez faire* la conducción de una actividad que resulta fundamental para el progreso intelectual de la comunidad, el correcto funcionamiento del sistema democrático y el fortalecimiento de la identidad individual y la autonomía política de sus miembros. De esta forma, al concebir la libertad de prensa como una libertad negativa, su ejercicio resulta perjudicial para el pluralismo y la diversidad⁵⁷. En efecto, los propietarios de los medios de comunicación en el ejercicio de esta libertad podrían, por ejemplo, definir la línea política de sus periódicos

⁵⁶ Barendt, Eric (2007); "Freedom of Speech", 419–420.

⁵⁷ Ibid., 421.

independientemente de la línea editorial. Por otro lado, las normas de libre competencia diseñadas para evitar la concentración de los medios de comunicación serían un atentado contra la libertad de los propietarios de los medios. También lo sería el derecho a rectificar que tienen aquellas personas que han sido injustamente ofendidas por los medios, un derecho que se encuentra expresamente reconocido en la Constitución Política de 1980.

De esta forma, algunos autores consideran que la libertad de prensa no es una libertad cuyo propósito sea proteger los derechos e intereses de los medios en particular o de sus propietarios de expresarse libremente en la esfera pública, sin restricciones o limitaciones por parte del Estado. Por el contrario, tal como lo indica Barendt, la libertad de prensa es un derecho instrumental⁵⁸. Su propósito es contribuir a proteger el interés público en la existencia de un sistema de comunicaciones que sea plural y diverso, que asegure que el dominio de los medios de comunicación se encuentre repartido en diversas manos y que garantice que la diversidad de opiniones y visiones existentes en una sociedad tengan el debido espacio en los medios de comunicación, para que las audiencias cuenten con la posibilidad de conocer las distintas visiones en relación a hechos y temas de relevancia informativa⁵⁹.

Por tanto, al ser la libertad de prensa un derecho instrumental, a diferencia de la libertad de expresión, la libertad de los medios puede ser restringida o limitada por el Estado en la medida en que esas limitaciones fomenten el interés público en un sistema de comunicaciones plural y diverso.

III.VIII. Principio de la no interferencia vs la multiplicidad de voces

Hitchens grafica estas aproximaciones a la libertad de prensa como la disputa entre dos principios: el principio de la no interferencia y el principio de la multiplicidad de voces⁶⁰. Mientras que el primero es la manifestación de la libertad negativa en el contexto de los medios, el segundo reconoce la libertad de los medios en la medida que ésta permita que la diversidad de voces, opiniones e ideas surjan en una comunidad política.

⁵⁸ Ibid., 422.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Hitchens, Lesley (2006); "*Broadcasting Pluralism and Diversity*"; 36.

Según Hitchens, los medios de comunicación ofrecen un espacio ideal para estimular lo anterior y por esa razón el Estado debe intervenir, si es necesario, con el propósito de garantizar su cumplimiento⁶¹.

Si comparamos brevemente la redacción de la primera enmienda norteamericana⁶² con su símil europeo, contenido en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos⁶³ y la forma en que éstas han sido interpretadas por las respectivas Cortes, es posible distinguir la aplicación de los dos principios enunciados al comienzo de este párrafo. A partir de este análisis es factible observar que la legislación chilena se ubica más cerca del modelo europeo en materia de pluralismo y diversidad.

III.VIII.I El modelo de la no interferencia

La primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos está redactada en términos absolutos y señala que *“el Congreso no podrá hacer ninguna ley (...) que restrinja la libertad de expresión y la libertad de prensa”*. Sin embargo, la Corte Suprema de ese país ha reconocido, en casos calificados, limitaciones y excepciones a estas libertades, las cuales en todo caso no han sido suficientes como para desconocer que el principio de la no interferencia ha tenido influencia en las decisiones de la Corte⁶⁴. Ahora bien, cuando se

⁶¹ Ibid.

⁶² Primera enmienda: *El Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma; ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al gobierno una compensación de agravios.*

⁶³ 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.*

⁶⁴ Ibid., 37.

trata de televisión y radio, la Corte ha tenido mayor tolerancia a la regulación que la que ha mostrado respecto de la prensa escrita.

Como la doctrina de la equidad ('fairness doctrine') consagrada en el caso Red Lion, la Corte estableció que tratándose de asuntos controversiales, se reconoce el derecho a que todas las posiciones tengan cobertura por los canales de televisión⁶⁵. Este tipo de medidas, que han sido aceptadas respecto a la televisión, jamás lo habrían sido respecto de la prensa escrita donde hubieran sido consideradas como intromisiones arbitrarias del Estado a la libertad de prensa⁶⁶. Sin embargo, acá es necesario tener presente que una de las razones que la Corte tuvo en vista para aceptar este tipo de regulación es la escasez espectral de la televisión (en la era analógica). De esta forma, con la introducción de la televisión por cable y luego de la televisión digital y la consiguiente disminución del problema de la escasez espectral, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) ha ido removiendo -hasta eliminar por completo- las obligaciones que la doctrina de la equidad imponía a los canales de televisión. La FCC ha sido sumamente cuidadosa con la regulación de contenidos y ha preferido estimular el pluralismo a través de la regulación de la estructura de los medios, sin ofrecer justificaciones sólidas para un diseño regulatorio tendiente a promover la diversidad de contenidos programáticos⁶⁷.

III.VIII.II El modelo de la multiplicidad de voces

A diferencia de la primera enmienda estadounidense, redactada en términos absolutos, el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), reconoce un conjunto de limitaciones a la libertad de expresión:

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.*

⁶⁵ Baker, C. Edwin (2007); "Media Concentration and Democracy"; New York: Cambridge University Press; 2007

⁶⁶ Hitchens, Lesley (2006); "Broadcasting Pluralism and Diversity"; 38

⁶⁷ Ibid., 39.

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.*

A pesar que este artículo no reconoce explícitamente la libertad de prensa, la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en diversas ocasiones ha resaltado la importancia fundamental que los medios de comunicación ocupan en un sistema democrático⁶⁸. Asimismo, la CEDH ha sido más tolerante que la Corte Suprema estadounidense respecto a la regulación tendiente a promover la diversidad de contenidos programáticos, entendiendo que la libertad de prensa es un derecho instrumental que resguarda el interés público en un sistema de comunicaciones pluralista y diverso⁶⁹. Del mismo modo, ha reconocido que la libertad de los medios puede ser limitada en la medida que esas restricciones sean necesarias para lograr tales objetivos. Las herramientas regulatorias que han sido utilizadas para garantizar estos principios van desde la regulación estructural de los medios tendiente a evitar la concentración y a garantizar el pluralismo en su propiedad, hasta reglas que apuntan a los contenidos y a la independencia editorial⁷⁰.

⁶⁸ Ver en especial *Jersyld v. Denmark*, 19 (EHHR) 1, paragraph 31 (n.d.).

⁶⁹ Hitchens, Lesley (2006); *"Broadcasting Pluralism and Diversity"*; 40.

⁷⁰ 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: 29.

IV. REGULACIÓN DE LA DIVERSIDAD

IV.I. Justificación

De acuerdo a Hitchens, la regulación de contenidos tendiente a fomentar la diversidad en la televisión se refiere a un conjunto de medidas que no están asociadas a la estructura del sistema televisivo, sino a la oferta programática de los canales de televisión, en general o a la presentación de contenidos en situaciones o contextos específicos⁷¹. A diferencia de la regulación estructural, que se concentra en quién controla los medios de comunicación, en este caso las concesiones televisivas, la regulación de la diversidad se focaliza en los contenidos que los canales de televisión transmiten. Su propósito es fomentar la diversidad programática, por una parte y que la mayor cantidad de visiones, ideas y opiniones puedan expresarse en su programación.

Existen diversas herramientas regulatorias tendientes a lograr estos objetivos y pueden clasificarse según cuatro dimensiones:

1. Diversidad de programas: Espacios atractivos para una amplia gama de personas.
2. Acceso a la diversidad de voces y opiniones existentes en una comunidad política.
3. Factor equidad
4. Riesgos asociados a la publicidad⁷².

IV.II. Experiencia internacional

A continuación se presenta un análisis, a partir de la experiencia comparada a nivel internacional, de los mecanismos regulatorios diseñados conforme a estos cuatro propósitos.

- **Diversidad en la programación**

Si bien el correcto funcionamiento del proceso democrático requiere de una multiplicidad de programas de noticias y de asuntos de interés público, algunos autores sostienen que esta regulación no debiera reducirse a este tipo de espacios. Raz postula que en una sociedad diversa, en la que conviven distintas formas y estilos de vida, la libertad de

⁷¹ Hitchens, Lesley (2006); *"Broadcasting Pluralism and Diversity"*; 139.

⁷² Ibid., 141.

expresión es fundamental para lograr su validación⁷³. Esto no solo se produce a través de programas noticiosos, sino también por medio de programas de entretenimiento o de ficción como series y telenovelas. Por otro lado, estos espacios ofrecen, en ocasiones, perspectivas que pueden ser ilustradoras sobre asuntos de contingencia política o de interés público e incluso fomentar la participación política de los ciudadanos.

Ahora bien, ¿qué medidas regulatorias son adecuadas para lograr la diversidad programática? Tal como plantea Baker, no existe una relación causal necesaria entre pluralidad de propietarios y diversidad programática⁷⁴.

Por otro lado, la diversidad sectorial, es decir la combinación de canales públicos con canales privados, tampoco ha probado ser del todo apropiada para alcanzar la diversidad programática. Esto es así ya que para lograr lo anterior, la diversidad sectorial debe ir acompañada de diversidad en las fuentes de financiamiento. Canales públicos que se autofinancian, como Televisión Nacional de Chile, tienden a replicar los contenidos audiovisuales del resto de los canales comerciales⁷⁵. Por otro lado, si bien la diversidad estructural puede asegurar que una diversidad de programas sean transmitidos por el sistema televisivo en su conjunto, muchas veces los canales públicos funcionan subsidiariamente, transmitiendo aquella programación que los canales comerciales no pueden o no quieren transmitir. De esta forma, dichos programas serán ofrecidos sólo por el/los canal/es público/s reduciendo la oferta de ese tipo de programas a uno o dos canales⁷⁶. En consecuencia, la insuficiencia de la regulación estructural obliga a incorporar regulación en los contenidos si el objetivo es la diversidad programática.

- **Regulación blanda: Australia y Estados Unidos**

Cuando se trata de regulación que asegure la diversidad de contenidos, la experiencia comparada demuestra que parte importante de su éxito depende de las características de

⁷³ Raz, Joseph (1991); *"Free Expression and Personal Identification"*; Oxford Journal of Legal Studies 11, n° 3; october 1; 1991.

⁷⁴ Baker, C. Edwin (2007); *"Media Concentration and Democracy"*; New York: Cambridge University Press; 2007.

⁷⁵ Es lo que Doyle denomina como el fenómeno de "competitive duplication". Doyle, Gillian (2002); *"Understanding Media Economics"*; 74.

⁷⁶ Hitchens, Lesley (2006); *"Broadcasting Pluralism and Diversity"*; 152.

los procesos de fiscalización y control de los canales de televisión⁷⁷. Cuando la regulación de contenidos se limita a una declaración de principios contenida en la ley y no se entregan herramientas concretas a los órganos fiscalizadores para que desempeñen sus funciones, dicha regulación está condenada al fracaso. Mientras más genérico sea el contenido de la legislación, peores serán sus resultados.

Un ejemplo de regulación interna o pluralismo en el sentido de nuestra ley es el caso de **Australia**, que en su sistema de concesiones televisivas establece que cada concesión deberá suministrar programas que, considerados en su conjunto con otras concesiones, contribuyan a la provisión de una gama amplia de contenidos televisivos (BSA s. 3.1 (a)). Una regla como ésta no deja claro a los concesionarios cuáles son sus obligaciones específicas en materia de diversidad y qué es lo que deben hacer para cumplir con ellas. Si para el concesionario es difícil identificar el contenido de la obligación, las dificultades se incrementan para el órgano fiscalizador. En efecto, si el cumplimiento de las obligaciones de diversidad en la programación solo puede ser evaluado en relación al conjunto de las concesiones televisivas y no en base a la programación específica de cada canal, parece imposible que el fiscalizador pueda imputar responsabilidades a un concesionario en particular⁷⁸.

Otro ejemplo, es el de **Estados Unidos**. Si bien en ese país no existen disposiciones legales que establezcan obligaciones para las concesiones televisivas en materia de diversidad, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), en virtud del Código de Regulación Federal 73.3526, obliga a los concesionarios a mantener un registro público de algunas de sus actividades dentro de las cuales se incluyen cuestiones relativas a su programación, como contenidos comunitarios y programación infantil. Sin embargo, el efecto de esta obligación, de acuerdo a Hitchens, sería meramente simbólico puesto que la renovación de las concesiones en ese país es prácticamente automática⁷⁹.

A diferencia de Australia y Estados Unidos, el **Reino Unido** ha adoptado una política más incisiva en materia de regulación de la diversidad. En primer lugar, la sección 265 de la Ley de Comunicaciones (Communications Act 2003) establece obligaciones específicas para que las concesionarias suministren una programación diversa en contenidos. La ley define

⁷⁷ Ver *ibid.*, 153.

⁷⁸ Ver *ibid.*, 154.

⁷⁹ *Ibid.*, 156.

concretamente qué es lo que se espera de los canales de televisión para el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia. La BBC, en particular, tiene obligaciones relativas al estándar de sus contenidos (sección 43 de su estatuto legal), obligaciones de imparcialidad y precisión (sección 44), tiempos apropiados para la transmisión de programas noticiosos y de contingencia política (sección 47), cumplimiento de cuotas de producción original y cuotas de producción regional (secciones 49 y 50), entre otras. Además debe cubrir contenidos en materia de cultura, comedia, noticias y contingencia nacional e internacional, deportes, actividades recreativas, programas educacionales, así como contenidos diseñados para niños y jóvenes.

El resto de los canales de servicio público (canales Tres, Cuatro y Cinco) también tienen obligaciones específicas en materia de diversidad, similares a las de la BBC establecidas en la sección 264 (6) de la Ley de Comunicaciones. Dentro de estas obligaciones, la Ley de Comunicaciones menciona que la diversidad del Reino Unido debe estar representada en la programación de los canales de televisión.

En una disposición que pareciera estar en concordancia con la importancia que la diversidad programática tiene para la identidad personal, la ley dispone que una programación diversa incluye la difusión de una serie de contenidos tales como drama, comedia, música, películas y artes visuales y performance (sección 264 (6) (b)), así como también programas educacionales o de valor educativo (264 (6) (e)), de contenido científico, religioso, social y de importancia internacional (264 (6) (f)).

En términos de control y fiscalización, el cumplimiento de las obligaciones de diversidad de la BBC es realizado internamente por su órgano de gobierno, la BBC Trust y lo hace a través de un reporte anual.

El resto de los canales de servicio público son fiscalizados por OFCOM, el órgano regulador del sector de las comunicaciones en el Reino Unido. Cada cinco años, OFCOM reporta un informe en el que evalúa si los canales de televisión, en su conjunto -incluyendo la BBC- han cumplido con las obligaciones de servicio público y propone sugerencias y recomendaciones para el futuro. A pesar de que en este documento se describe el funcionamiento de la televisión, de igual forma consta de evaluaciones específicas de cada uno de los canales⁸⁰. Según Hitchens, el proceso de evaluación ha demostrado el poder

⁸⁰ Ibid., 160.

que tiene OFCOM para influir en el diseño de la estructura de la televisión en el Reino Unido.

OFCOM ha realizado dos informes desde la entrada en vigencia de la Ley de Comunicaciones y a la fecha de este estudio, trabaja en el tercero, que cubre el período 2008-2013. En este último, la entidad hace un análisis general del sistema de televisión pública, examina si los canales de televisión han cumplido con sus obligaciones y define hasta qué punto otros canales fuera del sistema de servicio público han contribuido a reforzarlo. Finalmente, analiza los desafíos futuros del sistema y explora cuáles aspectos deben mantenerse y cuáles deben mejorarse o modificarse⁸¹. El análisis de OFCOM es sumamente exhaustivo y toma en consideración tanto elementos cualitativos como elementos cuantitativos relativos al financiamiento de los programas, horas de transmisión, programación y calendarización.

En cuanto al procedimiento de control y fiscalización de los canales en particular, el sistema británico se modificó con la entrada en vigencia de la Ley de Comunicaciones de 2003. Ya no es el órgano fiscalizador que controla verticalmente el cumplimiento de las obligaciones, sino que los canales mismos juegan un rol fundamental en este proceso. En efecto, en virtud de la sección 266 (1) de la ley, los canales de servicio público deben preparar anualmente una declaración de política de programación -en base a las guías que OFCOM elabora para tales efectos- que deberán monitorear por sí mismos. Esta declaración debe estar en línea con las obligaciones establecidas en la ley y con las recomendaciones hechas por OFCOM en sus informes previos.

Esto no quiere decir que en materia de televisión el Reino Unido haya adoptado plenamente un sistema de auto-regulación. OFCOM mantiene el poder de intervenir si considera que alguno de los canales no está cumpliendo con sus obligaciones, puede además asesorar a los canales para que cumplan con sus políticas. En caso de incumplimiento sistemático, el regulador puede reemplazar este sistema de auto-regulación por uno de 'regulación detallada' en el que impone las condiciones específicas de la declaración política de programación y la forma en la que ésta debe cumplirse, de acuerdo a lo dispuesto por la sección 270 (7) de la Ley de Comunicaciones.

⁸¹ "OFCOM | About This Document"; accessed January 22, 2015, <http://stakeholders.OFCOM.org.uk/consultations/psb-review-3/about>.

- Reglas de equidad e imparcialidad

La regulación en materia de equidad tiene el propósito de asegurar que la programación de los canales de televisión refleje la diversidad de voces, opiniones e ideas existentes en la sociedad. Por esta razón, estas reglas son especialmente importantes para noticiarios, programas de opinión, actualidad y debate público. Aquellas medidas que tienden a velar por la integridad de las comunicaciones en estos programas, son por ejemplo, que las visiones sean presentadas de manera imparcial y balanceada; que la información haya sido debidamente verificada antes de emitirla; que los conflictos de interés que puedan influir en las opiniones de quién las formule sean debidamente comunicados; entre otras.

Las reglas de equidad son relevantes para un sistema democrático y se justifican en este sentido toda vez que contribuyen a materializar el principio de igualdad política. Permiten, la difusión de las distintas visiones existentes en una sociedad democrática y que los ciudadanos puedan formar sus propias ideas y opiniones a partir de un debate que refleje adecuadamente esas posiciones⁸².

En materia de regulación de la equidad, el **Reino Unido** ofrece un conjunto de herramientas que son importantes de analizar. Las reglas de la equidad se aplican transversalmente a las radios y a los canales de televisión, independiente de si estos son o no canales de servicio público. Estas reglas están contenidas en la sección quinta del Broadcasting Code (Código de Difusión) de OFCOM y en la sección 319 y 320 de la Ley de Comunicaciones. De acuerdo a estas normativas, las noticias, en cualquiera de sus formas, deben ser transmitidas con la debida imparcialidad, con la debida acuciosidad, y sin que una visión predomine por sobre otra.

El Código define algunos de estos conceptos. Respecto a la ‘debida imparcialidad’ señala que mientras *imparcialidad* significa que ninguna posición puede favorecerse por sobre otra, la palabra *debida* se refiere al contexto particular y a la naturaleza del programa. De esta forma, *debida imparcialidad no equivale a una distribución igualitaria de tiempo, ni que todos los puntos de vistas y cada uno de los argumentos sean siempre difundidos.*

⁸² Para la importancia que el principio de la “comprensión esclarecida” tiene en un sistema democrático ver: Dahl, Robert A. (1993); “*La democracia y sus críticos*”; Madrid: Ediciones Paidós Ibérica; 1993; 137.

Este principio varía de acuerdo a la naturaleza del tema tratado, al tipo de programa y el canal que lo transmite y a las posibles expectativas de las audiencias⁸³.

La Ley de Comunicaciones en su sección 319 y 320 también contiene reglas relativas a la debida imparcialidad. Además de reiterar la regla de la debida imparcialidad en la transmisión de noticias, prohíbe en la sección 320 (1) (a), la expresión de opiniones personales de quien conduce programas relativos a conflictos políticos o industriales y/o de política contingente. Además establece que todo programa que se refiera a estos asuntos tiene que cumplir con las reglas de debida imparcialidad. Mientras que los canales de televisión deben asegurarse de cumplir con estas obligaciones en los programas indicados; OFCOM debe proveer de guías que los ayuden a asegurar su cumplimiento.

El Código de Difusión agrega otras **obligaciones de imparcialidad**. Dentro de ellas destaca la contenida en la sección 5.7 que prohíbe la alteración o manipulación de hechos o de ideas; la sección 5.8 obliga a que cualquier interés personal de los periodistas o conductores que pueda vulnerar el principio de la debida imparcialidad, tiene que ser comunicado⁸⁴. El Código distingue además a los presentadores de noticias de los presentadores de otros programas que puedan tener contenidos noticiosos. Los últimos pueden expresar sus propias visiones en la medida en que miradas alternativas sean también representadas. Esto no es permitido en la cobertura de noticias⁸⁵.

Así como la regulación de contenidos en general es difícil de fiscalizar, también lo es la regulación tendiente a asegurar la equidad en la transmisión de programas noticiosos. Tal como lo indica Hitchens, esta tarea requiere de juicios finos y complejos que muchas veces el regulador querrá evitar hacer⁸⁶.

Sin embargo, este tipo de regulación, al permitir la expresión de una diversidad de ideas y opiniones en materias de interés público y al tratarlas en condiciones de igualdad, estimula la capacidad de los ciudadanos de formar sus propios juicios respecto de estos

⁸³ "OFCOM | Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions", accessed January 22, 2015; ver en <http://stakeholders.OFCOM.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/impartiality/>.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., S. 5.9.

⁸⁶ Hitchens, Lesley (2006); "Broadcasting Pluralism and Diversity"; 172.

asuntos; contribuye sustantivamente a la calidad de la deliberación pública; y fortalece el sistema democrático. Además, estas reglas fijan estándares de comportamiento a los canales, por un lado, y delimitan lo que los ciudadanos pueden legítimamente exigirles, por otro.

- Enfoque de riesgos del pluralismo o enfoque de tres fases

Un cuarto modelo se relaciona con la medición ex post del pluralismo en los medios de comunicación, a través del establecimiento de indicadores objetivos⁸⁷, que se basan en el “enfoque de riesgos” o “enfoque de tres fases”.

El punto de partida es el reconocimiento de que la libertad de expresión no puede ser objeto de limitaciones por la vía de la censura previa, pero que los medios no tienden naturalmente a ser pluralistas. Por tanto, en el ejercicio de su labor pueden poner en riesgo derechos individuales o colectivos si faltan al pluralismo. La segunda premisa es que la regulación por la vía de la propiedad sería inapropiada en un periodo de ajuste estructural de los medios convergentes.

En base a estas evidencias, se propone la revisión de un modelo de monitoreo de ‘Pluralismo’ implementado en los países de la Unión Europea. Dicha herramienta ha permitido mejorar la transparencia y facilitar un debate más concreto y racionalizado sobre dicho principio en los contenidos de la televisión. Se trata de un análisis ex post, desde el cual es posible trazar líneas de trabajo para su eventual aplicación en el sistema televisivo chileno. Por esta razón, en el siguiente capítulo se abordan los fundamentos y los ámbitos de medición que contempla.

⁸⁷ La idea de mayor monitoreo se origina en la Conferencia de Liverpool, asociada a la preparación de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en 2007.

V. MONITOR DE PLURALISMO ⁸⁸

En el entorno europeo se entendió el pluralismo como un objetivo político de las sociedades democráticas. En la Unión, se definió pluralismo como *“la diversidad de la oferta de medios, reflejada, por ejemplo, en la existencia de una pluralidad de medios de comunicación independientes y autónomos, generalmente llamada pluralismo estructural, así como una diversidad de tipos de medios y contenidos (ideas y opiniones) puesta a disposición del público”*⁸⁹.

A partir de esta definición y como resultado de largos años de reflexión en esta materia, los europeos desarrollaron el Monitor de Pluralismo en los Medios (MPM), diseñado para identificar los riesgos del pluralismo en los medios en los Estados Miembros de la Unión. Su origen es un documento de trabajo de la Unión, del 16 de enero de 2007 y hoy en día se argumenta que este ‘Monitor’ puede convertirse en un primer paso hacia un modelo de regulación basado en riesgo, que se ajustaría a la regulación de los mercados de los modernos medios en Europa⁹⁰.

El MPM presentó sus primeros resultados el año 2014, cuando a principios de octubre se hizo público el informe correspondiente al Reino Unido, en el marco de las pruebas piloto de este Monitor, que si bien es promovido por la Comisión Europea, cuenta con la coordinación del Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios (CMPMF), dependiente del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Próximamente se conocerán los resultados de Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Grecia Hungría e Italia. En cuanto a sus objetivos, el ‘monitor’ funciona como un radar, “señalando” riesgos en dominios y áreas particulares y provee una instantánea de la situación en un momento dado. Por tanto, no resuelve las amenazas al interior de una franja de tiempo, sin embargo su aplicación sistemática puede mostrar tendencias y desarrollos a través del tiempo.

⁸⁸ Dirección General de Información Social y Medios de la Comisión Europea (2007); Universidad Católica de Lovaina ICRI: Guía del usuario, Lovaina, julio de 2009. Informe Final, Anexo I. Estudio independiente sobre indicadores de pluralismo en los medios en los estados miembros. Hacia una aproximación basada en los riesgos.

⁸⁹ Comité de Ministros UE, Recomendación N° R, 1999.

⁹⁰ 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), n° 38, june 2012.

Entre las características y principios que han sido considerados positivos en el diseño del MPM destacan los siguientes:

- **Es una herramienta de monitoreo neutral:** El MPM identifica riesgos, pero no dicta medidas, las que quedan a la discreción de los estados miembros que pueden elegir los procedimientos convenientes de acuerdo a sus propias políticas públicas en materia de medios de comunicación. Los valores para los indicadores se establecieron teniendo en cuenta las políticas y medidas aceptadas comúnmente en la literatura académica sobre el tema en el ecosistema europeo, basado en la concepción de la libertad de expresión y derecho a la información como un imperativo democrático.
- **Es una herramienta holística:** El MPM parte desde una amplia noción del pluralismo medial, combinando elementos relacionados con el pluralismo interno y externo, relacionado con las siguientes dimensiones: cultural; política y geográfica; de la propiedad de los medios y la concentración; contenidos de los medios y formatos. Evalúa el contexto económico, socio-demográfico y de políticas legales en el cual los medios de comunicación son ofrecidos y consumidos, tomando en cuenta el suministro (elementos de distribución e infraestructura), demandas y uso. En consecuencia, sus indicadores no deben ser considerados de manera aislada, sino que necesitan interpretarse desde los indicadores con el objetivo de tener una visión completa de la situación.
- **Es una herramienta basada en los riesgos:** El MPM permite a los miembros de la UE establecer un set de indicadores, que en su conjunto proveen información de los riesgos del pluralismo en los medios. Los indicadores están formulados de manera que miden y evalúan siempre a partir de la pregunta: ¿Qué situación podría representar riesgos o amenazas para el pluralismo medial?

El MPM incluye indicadores como la cobertura de banda ancha -que no pueden resolverse entregando un nuevo canal de distribución- o los servicios on demand -aumentado el objetivo para la diversidad y/o el perfil de interés en los contenidos-.

El 'monitor' es plenamente compatible y considera el conocimiento de la contribución positiva que puede desprenderse de las nuevas tecnologías y plataformas. Sin embargo, a su respecto adopta una posición más bien conservadora, básicamente por la volatilidad

del mercado y por la ausencia de información adecuada, que hacen difícil comprender su contribución al pluralismo.

- **Es una herramienta concreta de monitoreo:** El MPM hace concreto el concepto de pluralismo en los medios, medible y comparable. En aquellos ámbitos que es factible, el MPM emplea una medición cuantitativa y los métodos de medición de los valores límites son entregados de manera detallada en la guía del usuario, lo que permite un proceso de medición tan transparente como sea posible.

El MPM explica por qué los indicadores legales, de naturaleza cualitativa han sido conceptualizados para que del uso del cuestionario y de las opciones predeterminadas de calificación, se facilite, en el análisis cuantitativo y objetivo, una extensión más amplia y se reduzca el alcance de afirmaciones arbitrarias en los casos que pudiera ser necesario un juicio subjetivo.

En cuanto a su estructura, el MPM considera seis dominios de riesgo, que se refieren a dimensiones específicas de pluralismo en los medios: propiedad, tipos y formatos, diversidad cultural, pluralismo político y pluralismo geográfico, diferenciados por dominios específicos: (ver tabla página siguiente)

Ámbito	Descripción	Riesgos
Dominio básico	<p>El dominio básico cubre los riesgos en relación con el contexto general de los derechos y las condiciones básicas de regulación de cada país.</p> <p>Fueron seleccionadas tres áreas de atención: libertad de expresión (especialmente libertades de la prensa); supervisión/regulación independiente de los medios; y la alfabetización mediática. Este dominio muestra una “fotografía instantánea”, pero no proporciona un análisis profundo de la situación reguladora en lo que respecta a la libertad de expresión.</p>	<p>En relación al mercado, un riesgo son la incertidumbre y distorsiones regulatorias.</p> <p>En el ámbito de los usuarios, el principal riesgo es la escasa alfabetización mediática, que dificulta un consumo de los medios disponibles en el Estado y/o comunidad lingüística / cultural de que se trate.</p>
Pluralismo de la propiedad de los medios y el control	<p>Este dominio se refiere a la existencia de medios y plataformas de comunicación que sean de propiedad o controladas por una pluralidad de actores independientes, en los distintos niveles de la cadena de valor: pluralidad de productores de contenidos para los medios; proveedores y distribuidores de contenidos.</p>	<p>En cuanto al mercado, los riesgos en este campo incluyen una extensa concentración horizontal de propietarios, controladores, los diversos sectores de los medios de comunicación (TV terrestre, TV de cable, satélite, DSL, radio, diarios, etc.) un alto grado de propiedad cruzada y ciertas formas de integración vertical. También considera una falta de transparencia en lo que respecta las estructuras de propiedad.</p>
Pluralismo de los tipos y géneros	<p>Este dominio se refiere a la diversidad en relación a las funciones (información, educación, entretención, etc.) y la coexistencia de los medios con los diversos mandatos y fuentes de financiamiento (públicos, comerciales, comunitarios o alternativos) al interior de los distintos sectores de medios prensa, radio, Tv, Internet.</p>	<p>Los riesgos en estos campos contemplan la falta o sub representación o predominio de ciertos tipos o géneros; ausencia de recursos de mercado para sostener el alcance de los medios; falta de recursos para sostener medios de servicio público e ineficacia de las salvaguardias para garantizar la diversidad de tipos de medios o de géneros.</p>

Ámbito	Descripción	Riesgos
Pluralismo político	El pluralismo político en los medios se refiere al nivel de representación y expresión de los puntos de vista, opiniones, ideas de los diversos grupos políticos, ideológicos y sociales en los medios, incluyendo los puntos de vista e intereses de las minorías para dirigirse y/o alcanzar a los públicos a través de los medios (ya sea pertenecientes a o afiliados a ellos, o que sean propietarios o de terceros). Secundariamente, esto implica un amplio espectro de puntos de vista políticos, ideológicos, opiniones cubiertas y representadas por los medios.	Los riesgos en este campo son la polarización de los medios (tanto en los periodos electorales como fuera de ellos); la excesiva politización por parte de los propietarios de los medios y /o controladores; la insuficiente independencia editorial, en general, o de los medios de servicio público, en particular; el insuficiente pluralismo de las agencias de noticias y de los sistemas de distribución; y la insuficiente actividad ciudadana e impacto político en los medios on line.
Pluralismo cultural	El pluralismo cultural en los medios se refiere a la equitativa y diversa representación y expresión en los medios de (i.e. acceso pasivo y activo) los diversos grupos culturales y sociales, incluyendo a los étnicos, lingüísticos, nacionales y a las minorías religiosas, discapacitadas, mujeres y minorías sexuales. Esto comprende una pluralidad de voces presentes en los medios; la socialización a través de múltiples formas y acceso a los medios y participación; las opciones entre diferentes formas de interacción y de representación de los diversos valores, puntos de vista y roles en los cuales los ciudadanos pertenecientes a los distintos grupos, incluyendo nacional, etnias y grupos lingüísticos, mujeres, discapacitados y minorías sexuales, puedan reconocerse.	Los riesgos en este campo incluyen la insuficiente representación en los medios de la cultura europea, nacional o mundial; una insuficiente proporción de producción independiente en relación a la producción “hecha en casa”; y una insuficiente representación de los diversos grupos culturales y sociales en los contenidos y servicios de medios de mayor audiencia. También considera una insuficiente representación de los diferentes grupos sociales y culturales en los recursos humanos al interior de los medios, un insuficiente sistema de medios minoritarios o comunitarios y accesibilidad limitada para las personas con discapacidad.

Ámbito	Descripción	Riesgos
Pluralismo geográfico/local	<p>Pluralismo geográfico en los medios se refiere a la justa y diversa representación y expresión de (i.e. acceso pasivo y activo) de las comunidades regionales y locales y sus intereses en los medios. Esto comprende la pluralidad y la variedad de temas y medios llevados a la socialización de los medios a través de múltiples formas de acceso y participación en los medios; poder optar entre diversas formas e interacción, y representación de los diversos valores, puntos de vista y roles en los cuales las comunidades regionales y locales puedan reconocerse. Este tipo de pluralismo debe entenderse a través de la dimensión espacial (contenidos de los medios son producidos y distribuidos al interior de una comunidad regional o local) o bien la dimensión de contenidos sociales (contenidos y servicios de los medios dirigidos únicamente a los intereses de las comunidades locales y regionales).</p>	<p>Los riesgos en este punto incluyen la alta centralización del sistema nacional de medios; la insuficiente representación de las comunidades regionales y locales; la insuficiente representación de las comunidades regionales y locales en los recursos humanos en los medios; la preponderancia de un limitado número de fuentes de información para los temas locales y un insuficiente acceso a los medios y a su distribución debido a factores geográficos.</p>

Estos indicadores son medidos y/o analizados a través de indicadores relativos a los siguientes ámbitos:

Ámbito	Contenido	Indicador
Indicadores económicos (E):	Indicadores relativos a la economía de los medios de comunicación, la evaluación de la cantidad de empresas de comunicaciones en el Estado de que se trate o dentro de una región lingüística específica, que permitan conocer la salud del sector.	Número de periódicos y/o revistas por habitante
Indicadores sociodemográficos (S)	Se refieren desde las salvaguardas de grupos vulnerados y/o con necesidades especiales hasta el control político sobre la propiedad de los medios o de las redes de distribución de contenidos. La idea es que estos indicadores permitan evaluar la gama de medios de que disponen los ciudadanos y los factores socio-demográficos que tienen un impacto en ese rango, incluyendo los factores geográficos.	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de concentración en la propiedad. - Reparto de las audiencias. - Existencia de organizaciones profesionales de trabajadores de los medios. - Representación de los diversos segmentos de la población en los medios. - Representación de las diversas localidades en la agenda mediática.
Indicadores legales:	Estos indicadores tienden a analizar el marco legal y/o regulatorio, la evaluación de la presencia y la aplicación efectiva de las políticas e instrumentos legales que promuevan el pluralismo informativo. Estos incluyen una amplia gama de medidas, más allá del ámbito de aplicación de restricciones a la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de un marco legal que impida la concentración. - Medidas de política estatal - Reconocimiento de mecanismos de co-regulación. - Reconocimiento de instrumentos de autorregulación (tanto a nivel sectorial como de empresa).
Indicadores Políticos	Entre los indicadores políticos destacan aquellos que buscan salvaguardar la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso a los medios públicos.	

Luego, identifican tres zonas de riesgo, relativas a los principales niveles de la cadena de valor de los medios de comunicación:

Zona de riesgo	Contenido	Ejemplos de indicadores
Suministro (S):	Las estructuras, procesos y resultados de la producción y envasado de contenidos para los distintos medios de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de mecanismos públicos de financiamiento a la producción. - Indicadores de desarrollo de las industrias creativas. - Incentivos a la inclusión de producción independiente en los medios.
Distribución (D):	Cualquier mecanismo, medio o red que se utiliza para la distribución del contenido multimedia dirigido al público, desde la etapa de producción hasta que llega para ser consumido por sus destinatarios finales.	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de canales de distribución abiertos y transparentes. - Incentivos a la difusión de contenidos locales.
Uso (U):	Habilidades y capacidades de los ciudadanos para acceder y realmente consumir y/o utilizar activamente los medios de comunicación. Por lo tanto, esta área incluye la noción de accesibilidad de los medios de comunicación por parte de todos los segmentos de la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetización mediática. - Competencias digitales. - Disponibilidad de servicios de subtítulo. - Disponibilidad de servicios de audio-descripción.

En conclusión, en Chile podría generarse un instrumento semejante que permita monitorear el pluralismo y la diversidad en la televisión. Su aplicación puede ser la base para generar compromisos, políticas públicas y estrategias de fomento hacia un actuar conforme a estos valores por parte de los canales.

VI. ACCESO DE LAS IDEAS A LAS PANTALLAS

En este capítulo se incluyen aquellas herramientas regulatorias tendientes a asegurar o estimular el acceso a la programación de los canales de televisión de ciertas ideas, expresiones o programas que, teniendo un valor particular, quedarían excluidos de la parrilla televisiva, de no ser por estas reglas. Se incluyen en esta categoría la promoción de producción local o regional, la generación de oportunidades para ciertos productores o contenidos televisivos, el derecho a la rectificación de aquellas personas que hayan sido tratadas injustamente por algún canal de televisión y el acceso a campañas políticas.

Considerando lo anterior, se explicitan dos tipos de criterios utilizados en experiencias internacionales: cuotas de contenidos de pantalla; y la incorporación de propaganda en la televisión durante períodos de campañas políticas.

VI.I Cuotas

En materia de fomento a la producción local y regional, la Directiva de Servicios de Medios Audio-Visuales (2007) de la Unión Europea ajustó la ‘Directiva de Televisión sin Fronteras’ (1989) a los desafíos de las nuevas tecnologías⁹¹. El principal desafío de la primera fue expandir la aplicación de la regulación de la televisión a servicios audiovisuales no-lineales, es decir, a aquellos que pueden ser bajados por los usuarios y ser vistos en el momento que ellos estimen convenientes⁹². A pesar de las modificaciones introducidas por la Directiva de 2007, muchas de las reglas contenidas en la Directiva de 1989 fueron mantenidas. Entre ellas, las relativas a la promoción de la producción y distribución de contenidos europeos. Estas reglas establecen que a los programas considerados como europeos se les reconoce una cuota, equivalente a 51% del tiempo de difusión. Además se establece un 10% adicional al tiempo de emisión a productores independientes de contenidos europeos. Por otro lado, una enmienda introducida a la Directiva en el año 1997 requiere que los Estados miembros aseguren que aquellos eventos que son considerados de ‘suma importancia para la sociedad’ estén disponibles para una porción sustancial de la población.

⁹¹ Para un análisis comparativo de ambas directivas, ver Vance Little (2008), “*Audiovisual Media Service Directive: Europe’s Modernization of Broadcasting Services Regulations*”; *Journal of Law, Technology & Policy*; Volumen 8.

⁹² *Ibid.*, 232.

Estas reglas permiten que contenidos televisivos que quedarían excluidos de la programación televisiva en condiciones normales de mercado se les asegure acceso por la importancia que estos pueden tener para la población. De esta forma, el regulador debe definir cuáles son los criterios necesarios para identificar estos contenidos y por qué sería necesario darles protección. La protección de contenidos o producciones locales es importante desde un punto de vista político porque permite la expresión de voces, opiniones, ideas que tienen una estrecha conexión con la experiencia y cosmovisión de las audiencias. Además la protección y promoción de estos contenidos tiene efectos económicos toda vez que estimula la industria audiovisual local. Por otro lado, las reglas que aseguran acceso a toda la población de contenidos considerados como importantes para la sociedad en su conjunto, como eventos deportivos, evitan que los derechos de transmisión de los mismos sean adjudicados por un privado y luego vendidos a consumidores individuales, limitando el acceso de la población.

VI.II Campañas políticas

Quienes han sido más beneficiados por las reglas de acceso en televisión han sido los partidos políticos y los candidatos a elecciones populares. Si bien en **Estados Unidos** los canales de televisión no están obligados a transmitir campañas políticas durante periodos electorales, existe una regla que señala que cuando un canal ha dado acceso a un candidato a un cargo público, debe proporcionar acceso a todos los otros candidatos postulando a ese mismo cargo público (47 Code of Federal Regulations § 73.1941 (e)). Por otro lado, los canales tienen la obligación de proporcionar ‘acceso razonable’ a los candidatos a elecciones políticas. Ellos mismos deberán determinar, de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso, en qué consiste proporcionar un acceso razonable al candidato que así lo requiera⁹³. Si los canales se rehúsan sistemática e intencionalmente a proporcionar este acceso, su licencia puede ser revocada (47 USC § 312 (a) (7)).

En el **Reino Unido**, si bien existe una prohibición general a la publicidad política pagada contenida en la sección 321 (2) de la Ley de Comunicaciones, se observa una regulación específica en materia de transmisión de campañas políticas de los canales de servicio

⁹³ Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) (1992); “*Report and Order, Radio Broadcast and Television Broadcast Services, Cable Television Service*”; Codification of the Commission’s Political Programming Policies (FCC, 1992); 6, 8.

público contenida en la sección 333 de la misma ley. La OFCOM ha regulado en detalle las obligaciones de cada uno de los canales, de acuerdo a su naturaleza (pública; comercial; digital) indicando el tipo de elecciones que deben transmitir y la duración y horario de las mismas⁹⁴.

Además de estas reglas, los canales de televisión en el Reino Unido están obligados a respetar los principios de equidad en sus transmisiones. En periodos electorales esto se traduce en una cobertura balanceada de los partidos políticos en competencia. Al igual que la regla de acceso equitativo en el caso estadounidense, en el Reino Unido cada vez que un candidato es invitado a un programa a dar cuenta de algún asunto relativo a su distrito o circunscripción, el resto de los candidatos de los principales partidos y postulantes por la misma zona también deben ser considerados (Broadcasting Code 6.9). Si uno de los candidatos se excusa, el programa no se debe cancelar. Esto es una modificación del sistema anterior que obligaba a la cancelación del programa y permitía, en consecuencia, que un candidato tuviera el poder de vetar la transmisión de programas de interés público. De acuerdo a Hitchens, este es un ejemplo de cómo, reglas diseñadas para asegurar la equidad, pueden tener efectos perversos y de cómo es necesario diseñarlas para evitar este tipo de situaciones⁹⁵.

⁹⁴ Para el detalle específico de estas reglas ver "Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts" (2013); en <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/guidance/programme-guidance/ppbrules/>.

⁹⁵ Hitchens, Lesley (2006); *"Broadcasting Pluralism and Diversity"*; 189.

VII. REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD COMO RESGUARDO DEL PLURALISMO Y LA DIVERSIDAD

La regulación de la publicidad tiene implicancias para el pluralismo. En primer lugar, el exceso de publicidad reduce el tiempo de programación de otros contenidos. Por otro lado, y más importante, la publicidad puede afectar la independencia editorial de los canales de televisión. Mantener esta independencia es fundamental para contribuir a fortalecer el debate y la deliberación pública; permitir una adecuada comprensión de la ciudadanía de los asuntos que conciernen el interés general; y procurar la confianza en el sistema de comunicaciones⁹⁶.

A partir de la experiencia comparada, en este capítulo se analizan las herramientas regulatorias destinadas a prevenir los efectos adversos que la publicidad puede tener en los tiempos de programación y en la independencia editorial de los canales.

- **Regulación de tiempo de publicidad**

En el caso de **Estados Unidos**, aparte de restricciones a los tiempos de publicidad en programas de niños, no existen criterios cuantitativos de restricciones en materia de publicidad en otros programas⁹⁷. En **Australia**, por su parte SBS, el canal de televisión nacional, está autorizado para transmitir publicidad pero con un tope máximo de 5 minutos por hora de programación y solo entre programas o quiebres naturales (SBS Act, 45 (2))⁹⁸. El **Reino Unido** también tiene restricciones cuantitativas en materia de publicidad tratándose de canales de servicio público⁹⁹. Existen programas en los cuales la publicidad está completamente prohibida como en los noticiarios, documentales o programas de actualidad que tengan una duración inferior a 30 minutos. La BBC, por su parte, no tiene permitido la publicidad en sus programaciones (BBC Agreement 75 (2))¹⁰⁰.

⁹⁶ Para un análisis en detalle de los efectos de la publicidad en la independencia editorial de los canales de televisión ver *ibid.*, 190–203.

⁹⁷ *Ibid.*, 191.

⁹⁸ “Special Broadcasting service act 1991 - Sect 45 Advertising and Sponsorship-Broadcasting Services”, accessed January 23, 2015; http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/sbsa1991254/s45.html

⁹⁹ Ver en especial “Rules on the Amount and Distribution of Advertising”, accessed January 23, 2015; <http://stakeholders.OFCOM.org.uk/binaries/broadcast/other-codes/rules.pdf>.

¹⁰⁰ “BBC-Charter and Agreement-BBC Trust”, accessed January 23, 2015; http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory_framework/charter_agreement.html.

- **Independencia editorial**

Otro aspecto importante en materia de publicidad es la regulación tendiente a separar la publicidad del contenido de los programas. El propósito de este tipo de regulación es permitir que los espectadores puedan procesar autónoma y racionalmente la información que reciben. Para ello es fundamental evitar que esa información sea manipulada, es decir, que su contenido se vea afectado por intereses que los espectadores no sean capaces de reconocer. La idea es que las audiencias, en todo momento, sean capaces de distinguir si lo que están viendo es publicidad o no. De acuerdo a un estudio desarrollado en Australia, motivado por un escándalo conocido como '*cash and comment affaire*', en que se descubrió que un conjunto de presentadores de programas de radio eran pagados por empresas para que emitieran comentarios positivos de sus productos¹⁰¹, se descubrió que esta práctica estaba ampliamente esparcida¹⁰².

Una forma a partir de la cual se ha abordado este problema, consiste en asegurarse que las audiencias siempre tengan información que les permita identificar si es que algún avisador está intentado persuadirlos a través de los contenidos de un programa o las opiniones de un presentador. En este sentido, la Directiva Europea de Servicios de Medios Audiovisuales regula el *product placement*, esto es, la inserción de un producto, marca o mensaje dentro de la narrativa de un programa. La Directiva prohíbe el *product placement* si éste es subrepticio (párrafo 81). Contrariamente, si éste es debidamente comunicado al espectador, entonces es permitido (párrafo 90). En Estados Unidos existen reglas que imponen a los canales de televisión la obligación de informar a los patrocinadores de cada programa, como también si algún presentador o algún miembro de la producción de contenidos son patrocinados por algún avisador (7 USC § 508).

La independencia editorial de los medios no solo se ha visto afectada por las prácticas de avisadores destinadas a promocionar sus productos. El estudio que se hizo en Australia a propósito del '*cash and comment affaire*', mostró que además, los grupos económicos usaban a presentadores de radio para que promocionaran ideas o visiones relacionadas con discusiones o debates políticos que se daban en esa época¹⁰³. En Estados Unidos, se han detectado prácticas similares, pero ahí ha sido el propio gobierno el que las ha realizado, ya sea pagando a presentadores para que favorecieran las ideas, proyectos o

¹⁰¹ Hitchens, Lesley (2006); "*Broadcasting Pluralism and Diversity*"; 175.

¹⁰² Ibid., 195.

¹⁰³ Ibid., 199.

visiones del gobierno, o a través de videos, que en forma de reportajes noticiosos se enviaban a los noticieros para que estos fueran directamente transmitidos¹⁰⁴.

Un último problema asociado a la independencia editorial de los canales de televisión es el del patrocinio de auspiciadores en programas de interés público. Si bien es cierto que estas formas de financiamiento de los canales son menos intrusivas que las analizadas, de todas maneras presentan problemas. Esto es así dado que tiene el potencial de afectar los contenidos de estos programas, ya sea influyendo para que ciertos contenidos que puedan afectarlos no sean transmitidos o incidiendo directamente en la transmisión de otros. El riesgo se incrementa en la medida que se trate de programas noticiosos o de actualidad. Por esta razón, en el Reino Unido el patrocinio de estos programas está prohibido¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Ibid., 201–202.

¹⁰⁵ OFCOM's Broadcasting Code 9.15

VIII. EL MODELO CHILENO: según las posiciones doctrinarias sistematizadas

Siguiendo la distinción que Hitchens plantea respecto a las aproximaciones regulatorias en materia de pluralismo, es posible concluir que el sistema chileno contempla –al menos en un plano formal– el principio de la multiplicidad de voces y no el principio de no intromisión¹⁰⁶.

En el sistema chileno se aprecia una distancia respecto del principio de la no intromisión. En efecto, la ley ha definido el pluralismo como el *respeto a la diversidad* en un conjunto de esferas: política, religiosa, cultural, de género y orientación sexual. Luego, reconoce abiertamente que los medios de comunicación deben cumplir con los estándares de pluralismo exigidos por la ley permanentemente, y adicionalmente en el Artículo 14 de la ley 18.838, dispone que el Consejo Nacional de Televisión “*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*”.

Es así como en clara oposición al principio de la no intromisión, que evita la regulación estatal de los medios de comunicación, la legislación chilena interviene imponiendo a los canales de televisión la obligación de respetar el pluralismo en su programación. En ese sentido, faculta al Consejo Nacional de Televisión para fiscalizar activamente el cumplimiento de dicha obligación, especialmente en los *programas de noticias, de opinión y de debate público*. Por otro lado, dicha obligación, a diferencia del sistema estadounidense no se justifica por motivos de escasez espectral, como lo fue la *doctrina de la equidad* consagrada en el caso ‘*Red Lion*’.

En efecto, la ley 20.750 sobre *Televisión Digital Terrestre* incorpora la obligación de los canales de respetar el pluralismo y entrega al CNTV la función de fiscalizar dicha obligación. A diferencia del caso estadounidense, que sigue el principio de la no intervención y donde la reducción de la escasez espectral ha producido la flexibilización regulatoria de los canales de televisión; en Chile, con la normativa que introduce la televisión digital, dichos controles se han incrementado.

¹⁰⁶ Hitchens, Lesley (2006); “*Broadcasting Pluralism and Diversity*”; 36.

CONCLUSIONES

De acuerdo a la discusión internacional y a la sistematización conceptual realizada, la regulación de la ‘diversidad’ y el ‘pluralismo’ en los medios de comunicación se justifica desde el punto de vista del desarrollo democrático. En tal sentido, la garantía de estos principios favorece la concurrencia de distintas visiones y posiciones en un debate de ideas. La televisión es el principal medio a través del cual esta discusión llega a los hogares y por tanto, no puede desconocerse la relevancia que adquiere como espacio de representación de los distintos grupos y voces existentes en la sociedad.

El argumento anterior ampara el rol del Consejo Nacional de Televisión para resguardar el pluralismo y la diversidad en contenidos específicos de este medio, como programas de noticias, de debate y opinión. Ahora bien, conforme al mandato de la Ley 20.750, para establecer medidas y procedimientos que aseguren el cumplimiento de estos valores, es preciso promover el ‘pluralismo’ como un derecho social. Es decir, como un derecho que beneficia a la comunidad en su conjunto y no a intereses individuales.

Desde esa perspectiva, asegurar la diversidad en la pantalla implica avanzar desde una noción de la libertad de expresión como derecho individual a la visión de ‘pluralismo’ como un derecho colectivo. Esta transición permitiría afianzar dos aspectos:

- Por una parte la función formativa de la televisión: contribución al desarrollo intelectual de la sociedad, en cuanto a abrir espacios al conocimiento de asuntos diversos en el ámbito político, cultural, moral, relaciones sociales, entre otros.
- Las audiencias obtendrán mayores alternativas de información, ideas y opiniones para construir sus propios fundamentos. La libertad de expresión, en este caso, enriquecerá el valor de la opinión pública

Estas consideraciones permitirán definir posibles indicadores para medir el pluralismo, los cuales se podrían aplicar en instrumentos específicos, como por ejemplo análisis de pantalla basados en dimensiones concretas: pluralismo geográfico / pluralismo político u otras detectadas en el Monitoreo de Pluralismo (MPM) de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

a) Autores/as consultados/as:

- Arendt, Hannah (1977); *“Truth and Politics”* In *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. New York: Penguin Books.
- Bagdikian, Ben H. (2004); *“The New Media Monopoly”*; [7th ed.] Boston, Mass: Beacon; Enfield.
- Baker, C. Edwin (2007); *“Media Concentration and Democracy”*; New York: Cambridge University Press.
- Black, W. (2003); *“Reexamining the Law-and-Economics Theory of Corporate Governance”*; Challenge 46, No. 2 March/April, 22-40.
- Barendt, Eric (2007); *“Freedom of Speech”*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bertrand, Jean Claude (2000); *“Media Accountability Systems”*.
- Berlin, Isaiah (2002); *“Two Concepts of Liberty”*; In *Liberty*, edited by Henry Hardy. Oxford: Oxford University Press.
- Blasi, Vincent (1977); *“The Checking Value in First Amendment Theory”*; American Bar Foundation Research Journal 2, n°. 3; January 1, 1977; 521–649.
- Cáceres, Sebastián; *“Censura y control de contenidos en Internet en el mundo”*; Observatorio de la Sociedad de la Información; Fundación Auna; disponible on-line en http://fundacionorange.es/areas/28_observatorio/pdfs/censura.pdf
- Chomsky, Noam; Edward S. Herman (1995); *“Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media”*; London: Vintage.
- Compaine, Benjamin M. (2000) *“Who Owns the Media?”*. Competition and Concentration in the Mass Media; 3rd ed.; Mahwah, NJ: L. Erlbaum Associates.
- Curran, James; Seaton, Jean (2003); *“Power Without Responsibility: The Press, Broadcasting, and New Media in Britain”*. 6th ed. London: Routledge.
- Dahl, Robert A. (1993); *“La democracia y sus críticos”*. Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.

- Doyle, Gillian (2002); *“Understanding Media Economics”*. 1st ed. London: Sage Publications Ltd.
- Fenwick, Helen; Phillipson, Gavin (2006); *“Media Freedom Under the Human Rights”*; Act. Oxford: Oxford University Press.
- Graber, Doris A. (2005) *“Political Communication”*; Faces the 21st Century Helberger, N. Controlling Access to Content – Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting; Information Law Series 15, Den Haag: Kluwer Law International.
- Haworth, Alan (1998); *“Free Speech”*; London: Routledge..
- Helberger, Natalie (2005); *“Controlling Access to Content: Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting”*; Information Law Series 15. Den Haag: Kluwer Law International.
- Hitchens, Lesley (2006); *“Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation”*. Oxford: Hart Publishing.
- Karppinen, Kari (2009); *“Making a Difference to Media Pluralism: A Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy”*; En: Cammaerts, B.; Carpentier, N. (ed.); Reclaiming the Media Communication Rights and Democratic Media Roles (ECREA Series); Bristol: Intellect.
- Keen, Andrew (2007); *“The Cult of the Amateur: How Today’s Internet is Killing Our Culture and Assaulting Our Economy”*. London and Boston: Nicholas Brealey Publishing, 2007
- Keen, Andrew; *“Is Web 2.0 Going to Destroy Our Values?”*; Caught in the net. Global Google culture; KIT – University of the State of Baden-Wuerttemberg and National Research Center of the Helmholtz Association. Publicación on line disponible en: http://www.zak.kit.edu/downloads/Keen_8_fertig.pdf
- Lessig, Laurence (2006); *“El código 2.0”*; Ed. Traficantes de Sueños.
- Little, Vance (2008); *“Audiovisual Media Service Directive: Europe’s Modernization of Broadcasting Services Regulations”*; Journal of Law, Technology & Policy; Volume 8.

- Muñoz Saldaña, Mercedes; Gómez-Iglesias Rosón, Victorino (2013); “El protagonismo de la autorregulación y de la correulación en el nuevo mercado audiovisual digital”; Trípodós, nº 32; Barcelona; 77-92
- McChesney, Robert W. (2008); *“The Political Economy of Media: Enduring Issues, Emerging Dilemmas”*; New York: Monthly Review Press.
- Meiklejohn, Alexander (1965); *“Free Speech and Its Relation to Self-Government”*; In Political Freedom: The Constitutional Powers of the People. New York: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart (1979); *“Sobre la libertad”*; Translated by P. Azcárate; Madrid: Alianza.
- Napoli, Philips (2007); *“Media Localism: meaning and metrics”*; New York: Mahwah, N.J : Lawrence Erlbaum Associates.
- Noam, Eli M. (2009); *“Media Ownership and Concentration in America”*; New York; Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2000); *“A Virtuous Circle. The Impact of Political Communications in Post-Industrial Democracies”*; John F. Kennedy School of Government Harvard University Cambridge, MA 02138.
- Post, Robert (2011); *“Participatory Democracy and Free Speech”*; Virginia Law Review 97; 477.
- Raz, Joseph (1991); *“Free Expression and Personal Identification”*; Oxford Journal of Legal Studies 11, nº 3; October 1, 1991; 303–24.
- Siebert, Fredrick (1965); *“Freedom of the Press in England 1476-1776”*; Urbana: University of Illinois Press, 1965.
- Steiner, Peter O (1952); *“Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting”*; The Quarterly Journal of Economics 66, nº 2; may 1, 1952; 194–223.
- Sunstein, Cass R (2003); *“República.com: Internet, democracia y libertad Barcelona”*; Paidós.

- Valke, 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.
- Verhulst, S. (2007); *“Mediation, Mediators, and New Intermediaries: Implications for the Design of New Communications Policies”*; en: Napoli, P.M. Media Diversity and Localism – Meaning and Metrics. Mahwah, Nueva Jersey, Londres: Lawrence Erlbaum Associates, p. 113-137.
- Yoguel, Gabriel; Barletta, Florencia; Pereira, Mariano (2013); *“De Schumpeter a los postschumpeterianos: viejas y nuevas dimensiones analíticas”*; Revista Problemas del Desarrollo; 174 (44); julio-septiembre 2013.

b) Instituciones consultadas:

- **Instituciones Nacionales**

- Instituto Nacional de Derechos Humanos (Chile) *“Medios de Comunicación Social y Derechos Humanos (2012)”*.

- **Instituciones internacionales**

- Comité económico y Social de la Unión Europea (2013); *“Libro verde: prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual”*.
- Consejo Audiovisual de Cataluña (2006); *“El pluralismo informativo en la televisión”*.
- UNESCO: *“El pluralismo informativo”*
- High level Group on Media (UE)
- Report (2013): *“Freedom and pluralism. A free and pluralistic media to sustain European democracy”*.
- Report (2014) *“Media Pluralism Monitor”*.
- Policy Report: European Union competences in Respect of media pluralism and freedom media.
- Public consultation on the independence of the audiovisual regulatory bodies - Read the contributions.