

# Medios y comunicación: un largo entretiempo

Elisabet Gerber<sup>1</sup>

Transcurrida esta primera mitad del gobierno de Michelle Bachelet, constatamos tendencias registradas desde los primeros meses del gobierno: la articulación entre medios y encuestas de opinión pública, ya no recogiendo percepciones ciudadanas, sino incidiendo en la generación misma de climas de opinión. En el caso de Chile, las principales iniciativas del gobierno pasan, necesariamente, por este filtro en donde la perspectiva en que se sitúe a la ciudadanía dependerá, en gran medida, de la forma de plantear la pregunta y el titular que se desprenda de ello. A esto se suman los casos que ponen sobre la mesa las cuestionables relaciones entre dinero y política, que han llegado a la justicia y ocupan gran parte de la agenda mediática. El protagonismo de los casos de corrupción en la política no es exclusivo de Chile y afecta a varios países de la región, con el consiguiente costo para la vida democrática de nuestros países. Más allá de la labor informativa que le compete a la prensa, la cobertura de los distintos casos es muy dispar, no guarda relación con la gravedad de los –en algunos casos, supuestos– delitos cometidos, sino con otros factores que quedan al arbitrio, en muchos casos, de los editores o propietarios de los medios. Frente a este escenario en el

---

1 Elisabet Gerber. Licenciada en Tecnologías de la Comunicación, maestría en Análisis de la Opinión Pública, diploma en Comunicación y Políticas Públicas. Directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21, asesora en comunicación política en el Senado de Chile; docente del curso de Comunicación Política en el Magíster Gerencia y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

que, nuevamente, gobiernos progresistas parecen cautivos de conglomerados *mass media*, ¿en qué estado están las políticas de comunicación? ¿Qué grado de avance presentan las principales propuestas del programa de gobierno de Michelle Bachelet en esta materia?

Una mirada panorámica sugiere que, finalizado este primer tiempo del gobierno, nos encontramos en una especie de entretiempos en materia de políticas de comunicación, con la expectativa de que se reanude el juego. El debate en torno a la nueva Constitución implica cuestiones clave de la concepción de la libertad de expresión que inciden directamente en la posibilidad de avanzar hacia escenarios comunicacionales más democráticos; sin embargo, a lo sumo tendremos en lo que resta de este periodo gubernamental algunos esbozos de lo que podría proponer un nuevo texto. En el ámbito de los medios públicos, se han postergado por ahora las definiciones en torno al modelo de financiamiento de TVN y la puesta en marcha de un canal público cultural. Finalmente, la posibilidad de avanzar hacia una ley de medios acorde a los nuevos contextos de convergencia parece anhelo exclusivo de algunos pequeños grupos vinculados a organizaciones de la sociedad civil y al mundo académico, que ocasionalmente dialogan con instancias gubernamentales, sin que se vislumbren articulaciones efectivas.

## 1. Los medios y lo que “quiere la gente”

Un 84% de la ciudadanía estaría de acuerdo con que todos los chilenos tengan derecho a acceder a una educación gratuita y de calidad; un 69% comparte que colegios y escuelas no tengan fines de lucro y un 62% considera que las escuelas no deben seleccionar a sus alumnos. En lo que respecta al mundo laboral, un 90% considera que la huelga es un derecho de los trabajadores que debe respetarse y un 83% está de acuerdo con que, para resguardar los derechos de los trabajadores, es necesario fortalecer a los sindicatos. Por su parte, un 78% de los encuestados cree necesaria una nueva Constitución y el 69% de ellos considera que el mecanismo para elaborarla debe ser una asamblea constituyente. En otro orden de cosas, siete de cada diez chilenos consideran que si una mujer queda embarazada como consecuencia de una violación, tiene derecho a decidir acerca de la interrupción de su embarazo. Una mayoría abrumadora considera que el sistema previsional y el sistema de salud requieren cambios profundos, y esta opinión atraviesa tanto a quienes se identifican con el gobierno, como a quienes se sienten parte de la oposición, sea de centroderecha ó de centroizquierda. Estos datos relevados por las encuestas realizadas por Chile21/Criteria “Otra mirada ciudadana”<sup>2</sup> en octubre de 2015 y enero de 2016 resultarán desconcertantes para quienes siguieron en

2 <http://www.chile21.cl/22319/> y <http://www.chile21.cl/22951/>

el último año la prensa tradicional, dedicada a medir reiteradamente el supuesto rechazo a las reformas impulsadas por el gobierno. Desde esos territorios se recomienda moderar el ritmo de las reformas en curso, e incluso hubo quienes afirmaron que la impronta de cambios sociopolíticos sustantivos era exclusiva de grupúsculos pretendidamente esclarecidos, pero no representativos de la sociedad chilena. ¿Cómo se explica tanta contradicción? En primer lugar, se debe distinguir la gestión de las reformas de sus contenidos. Cuando se solicita evaluar específicamente las reformas impulsadas por el gobierno en una escala de 1-7, la reforma tributaria recibe una calificación promedio de 4,1; la laboral, 4,2 y la educativa solo 3,7. Se constata, entonces, un claro desacople en la percepción ciudadana respecto de la necesidad de reformas y la evaluación de su gestión. Pero también esto da cuenta de una distorsión en la escucha de cierta élite política que insiste en interpretar desde su perspectiva a una ciudadanía que desconoce. La demanda mayoritaria por transformaciones estructurales no debería sorprender tanto y mucho menos negarse cuando ya el Informe del Desarrollo Humano del PNUD 2015 ha dado cuenta de las brechas existentes entre élites y ciudadanía, señalando que casi la mitad de los chilenos considera necesario que las cosas cambien radicalmente, mientras que solo un 20% de las élites opina de esta manera.

¿De dónde surge, entonces, el clima adverso frente a las reformas y la imagen del gobierno y el quehacer político en general? ¿Qué papel juegan los medios en ello? La prensa tradicional ha sido vocera de encuestas que reiteran el rechazo a las reformas. En este sentido resulta paradigmática la encuesta Cadem que se publica cada lunes y, aun con una metodología cuestionable, es replicada por varios medios y se ha constituido en referente, constatando casi cada lunes la caída de la imagen de la presidenta y del gobierno, así como la mala evaluación de sus principales iniciativas. A esto se suman titulares apocalípticos de los casos de dudosos manejos y relaciones dinero/política que llegan a los tribunales de justicia. Todo ello aporta a un clima de aversión hacia la política, más precisamente hacia la élite política, aunque la élite económica tampoco escapa a esta percepción negativa desde la ciudadanía<sup>3</sup>. A su vez, la cobertura de la prensa tradicional de los más importantes debates políticos tiene un sesgo evidente que se desprende de los columnistas invitados y editoriales. Basta un recorrido rápido del debate en torno a la despenalización del aborto o de la reforma educacional para constatar que figuras como Soledad Alvear y Mariana Aylwin han contado con espacios que no guardan ninguna proporción con el otorgado a otras figuras de la Nueva Mayoría.

Ahora bien, ¿es posible una cobertura plural, con un sistema de medios sumamente concentrado?

---

3 Chile 21, Encuesta Otra Mirada Ciudadana, enero 2016. <http://www.chile21.cl/22951/>

## 2. Concentración y pluralismo: ¿dicotomía insuperable?

Como lo hemos señalado en reiteradas ocasiones, Chile registra altos índices de concentración en la propiedad de medios, alarmante en términos de agregación medial, convergencia y concentración si se mira la prensa escrita, las radios, la TV de libre recepción y el entorno digital.

Así, el 82,8% de la inversión en avisaje en diarios de alcance nacional se lo reparten los grupos El Mercurio y Copesa, que a su vez concentran el 80% de la lectoría. A su vez, el grupo El Mercurio posee dos radios, 23 diarios, más de 15 revistas y 33 medios digitales en web. Copesa, por su parte, tiene seis radios, cuatro diarios, más de diez revistas y 22 medios digitales, sumada la concesión de una señal de TV aún no operativa. Ambos grupos están presentes en otros sectores de la economía. Los principales dueños de ambos conglomerados no se limitan a las industrias infocomunicacionales: Agustín Edwards Eastman, dueño de El Mercurio también tiene, entre otras, inversiones en los sectores agrícola e inmobiliario; Álvaro Saieh, de Copesa, es propietario de bancos, empresas de seguro, cadenas de supermercado, servicios de distribución, empresas agroindustriales y de marketing directo.

También en la industria televisiva están presentes algunos de los grupos económicos más poderosos de Chile. Andrónico Luksic controla el 67% de la propiedad de Canal 13, incluyendo TV, radios y webs y, como es de público conocimiento, tiene importante presencia en los sectores financiero, minero, naviero e industrial. Carlos Heller es, desde hace tres años, dueño del canal Mega y tiene capitales en el *retail*, la hípica, el fútbol y el rubro de la industria vitivinícola y del agro. A ellos se suma el conglomerado transnacional Time Warner, propietario de Chilevisión y además de CNN Chile en la plataforma de pago<sup>4</sup>. Una perspectiva interesante para analizar la concentración que propone el Observatorio Fucatel parte desde la inversión publicitaria. En este contexto, desde la institución se llama la atención sobre la actual configuración de la industria de TV generalista, en donde se observa la confrontación por la "hegemonía en la inversión publicitaria a la Asociación Nacional de Canales de Televisión (Anatel), que integra a siete canales de alcance nacional) con la Asociación Regional de Canales de Televisión (Arcatel), con un centenar de cadenas de corte regional y/o local". En todo caso, la omnipresencia de conglomerados mediáticos y las relaciones cruzadas con los megagrupos económicos es evidente y según Manuela Gumucio, directora de Fucatel, "da cuenta de la inexistencia de una ley de medios que regule e impida la tenencia de canales de TV, radios o medios de prensa escrita cuando se tienen posiciones dominantes en la participación publicitaria"<sup>5</sup>.

4 Manuela Gumucio, "Audiencias, escenario mediático y concentración de mercado en Chile: La transparencia ilusoria", ponencia presentada en el IV Seminario Iberoamericano de Defensorías/Ouvidorias de Medios, 20/4/2016, Buenos Aires.

5 Ibid.

### 3. El Programa de Michelle Bachelet: balance de entretiemppo

A todo esto, ¿qué respuesta se da desde la política pública? ¿Qué proponía el programa de gobierno de MB y qué balance podríamos hacer ya en la mitad de esta administración gubernamental? Si retomamos el programa de gobierno de Michelle Bachelet, son varias las propuestas atinentes al ámbito de las comunicaciones. Las más relevantes se refieren al nuevo marco constitucional y la libertad de expresión; las modificaciones a la TV pública, la creación de un canal educativo y la reducción de la brecha digital.

#### 3.1 Televisión pública: TVN y canal cultural-educativo

Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de TV pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática. (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet)<sup>6</sup>.

La crisis que atraviesa Televisión Nacional (TVN) es de público conocimiento y ha sido objeto de varias notas en los medios; sin embargo, la situación de TVN no es un caso aislado en la industria televisiva, ni mucho menos. Ya en el Barómetro de Política de noviembre de 2014 consignábamos que se lo había caratulado como “año negro” para la industria televisiva, marcado por la baja en la inversión publicitaria y las caídas en la audiencia de la TV abierta. Los canales de televisión chilenos, en términos de cifras, tuvieron un 2014 en rojo registrando \$36.000 millones en pérdidas<sup>7</sup>. Solo Mega obtuvo utilidades en 2014; algo similar sucedió en 2015, ya que solo un pequeño canal perteneciente a la Universidad Católica de Valparaíso se sumó a Mega en el logro de cifras positivas. En este contexto, a TVN no le fue mejor. Todo el año 2015 se anunciaron, una y otra vez, pérdidas y despidos del canal. Hasta enero de 2016, la estación habría registrado 25 millones de dólares de pérdida en el periodo marzo 2015-enero 2016, además del vaciado de la “caja chica” (\$ 33 mil millones). A esto se sumaría “una serie de errores en las decisiones editoriales y falta de liderazgo”<sup>8</sup>. A principios de febrero, en medio de la fuerte baja de audiencia y las pérdidas, la directora ejecutiva del canal, Carmen Gloria López, renunció a su cargo<sup>9</sup>. Aunque se habrían barajado distintos nombres para cubrir el difícil cargo, finalmente este quedó en manos de quien había asumido la dirección interina y fuera durante 14 años gerenta comercial y general de TVN<sup>10</sup>, Alicia Hidalgo.

6 Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, p. 135.

7 <http://bit.ly/29bZHuu>

8 <http://www.elmostrador.cl/cultura/2015/12/03/la-teleserie-financiera-de-tvn/>

9 <http://www.emol.com/noticias/Espectaculos/2016/02/03/786722/Carmen-Gloria-Lopez-renuncia-a-TVN.html>

10 <http://bit.ly/29eGQ3r>

A todo esto, la llamada “Ley Larga” de TVN, n° 19.132, que remplazaría a la actual que data de 1992, sigue en carpeta. Según informa *La Tercera* en su edición del domingo 15 de mayo pasado, tanto este proyecto como el del canal cultural “están listos desde el verano”, pero se encuentran detenidos porque implican inyección de dinero al canal público. Los costos asociados a estos proyectos serían el obstáculo para que Hacienda dé su aprobación<sup>11</sup>.

### 3.2 Canal cultural y salvataje financiero

En el nuevo escenario de TV digital, el canal público debiera desarrollar a los menos dos frecuencias abiertas y gratuitas adicionales. Una, la del canal 24 horas, actualmente solo en plataformas de pago, y otra para un canal educativo - cultural. (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet)<sup>12</sup>.

En el discurso del 21 de mayo de 2015, la presidenta Bachelet anunció la creación del canal cultural, señalando que este sería “de recepción libre y gratuita, sin publicidad, para hacer de la TV un instrumento que dé cuenta de la diversidad cultural y de la diversidad geográfica de Chile; que apoye al mundo de la cultura y que esté al servicio de todos los compatriotas”<sup>13</sup>.

Este ambicioso proyecto conllevaba algunas interrogantes que no ha resultado fácil despejar, al menos no a la luz de la escasa información pública referida a este tema: quién lidera el proyecto institucionalmente, cómo se financiará, en qué señal funcionaría. Sobre la primera cuestión, se puede vislumbrar que el tema está en manos de la Secretaría General del Gobierno, en especial de la Secretaría de Comunicaciones (Secom), algo que no estaba tan claro desde el comienzo, cuando también la Secretaría de Cultura aspiraba a tener un papel relevante en el proceso. Ahora bien, sobre su diseño y contenidos poco se sabe y esto extraña, dada la centralidad que tienen para la ciudadanía cuestiones como el sentido y objetivos de un canal cultural público. Frente a este vacío, lo que sí ha trascendido son algunas aristas polémicas sobre aspectos financieros. Así, se barajaría la idea de recurrir al Canal Cultural para inyectar dinero fresco a TVN, que lo requiere con urgencia<sup>14</sup>. Dado que TVN no puede recibir dinero del Estado, según consigna *El Mostrador*, se habría pensado que el nuevo Canal Cultural pagara por sus servicios de señal a TVN “permitiendo por esta vía que ingrese un flujo de dinero estable a la estación pública”<sup>15</sup>. También en la línea de los meros trascendidos, según recoge *La Tercera* de fuentes

11 *La Tercera* REPORTAJES, 15/5/2016 La tensa espera de TVN, R2.

12 Op. cit., p. 135.

13 <http://www.24horas.cl/politica/presidenta-bachelet-anuncia-creacion-de-canal-de-tv-cultural--1669360>

14 <http://www.elmostrador.cl/cultura/2015/12/03/la-teleserie-financiera-de-tvn/>

15 Ibid.

que supuestamente “conocen el tema”, el canal cultural debería ir acompañado de una propuesta de financiamiento de 28 millones de dólares anuales<sup>16</sup>. A esto se suman los posibles costos que implique la “ley larga” de TVN, ya que esta incluiría alguna propuesta sobre el financiamiento. ¿Estaremos frente a un cambio de modelo en el financiamiento de la TV pública chilena? ¿Es posible que se abra la posibilidad, rechazada por décadas, de financiar aunque sea parcialmente el canal público con fondos ídem?

### 3.3 Nueva Constitución: la esperanza de romper el chaleco de fuerza

Tal como sucede en otros ámbitos, también en lo que respecta a libertad de expresión y derecho a la comunicación, la posibilidad de avanzar hacia escenarios más pluralistas y diversos tiene un límite infranqueable hasta ahora en la Constitución vigente. La perspectiva individualista y centrada en el derecho de propiedad del medio, afecta derechos y deberes de los medios de comunicación y de su rol social, según la abogada Lorena Donoso del Observatorio Fucatel<sup>17</sup>. Como resultado de esta visión, se hace primar el derecho de propiedad por sobre los demás derechos bajo la excusa de que sin propiedad, las libertades públicas serían una ilusión. Según Donoso, el texto constitucional padece de una errada concepción de la libertad de expresión, en cuya interpretación y aplicación se aprecia una permanente lucha de los propietarios de los medios contra toda regulación ya que consideran que “el derecho de propiedad sobre el medio prima respecto de la función social de estos, como agentes al servicio del derecho de las personas a informarse, cultivarse, entretenerse y a formarse una opinión”. Aunque el texto del artículo 19, n° 12 reconoce la libertad de expresión, esta no contempla el derecho igualitario de acceso a los medios a través de los cuales habría de ejercerse. Mientras los tratados de Derechos Humanos exigen que los Estados adopten medidas para prohibir restricciones directas o indirectas a la libertad de expresión, el texto de la Constitución de 1980 solo prohíbe el establecimiento de monopolios estatales de los medios de comunicación. Donoso destaca:

El texto constitucional vigente no considera el derecho de las personas a informarse, sino que se centra en el derecho de quien emite las opiniones y/o se expresa, en desmedro del rol de la libertad de expresión como cara activa del derecho a la información, que implica el derecho a investigar, recibir información, que es el derecho a ser informado de manera veraz y oportuna de los hechos noticias, opiniones, ideas, etc., que le permitan formarse una opinión, a través de cualquier medio y/o procedimiento que implique tomar conocimiento, formarse una opinión y difundirla,

16 *La Tercera*, op. cit.

17 Donoso, Lorena (2016), “La Libertad de Expresión en el derecho internacional de los Derechos Humanos”, documento para la discusión en el contexto de los debates sobre Nueva Constitución.

esto es acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir, etc. (...). En efecto, la Constitución sólo reconoce la dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y darlo a conocer a los demás, pero olvida la dimensión social del derecho, que asegura a los receptores actuales o potenciales, el derecho a recibir mensajes provenientes de múltiples vocerías. Tan trunco es el desarrollo constitucional nacional que no advierte que ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente y que cada una de ellas sólo adquiere sentido y plenitud en función de la otra<sup>18</sup>.

En el contexto del proceso constituyente impulsado por el gobierno, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la democratización de las comunicaciones han organizado espacios de debate. El Colegio de Periodistas de Chile acordó realizar encuentros locales autoconvocados en todos sus regionales desde Arica a Punta Arenas. Tras una sesión ordinaria realizada el 7 de mayo pasado en Copiapó, el organismo insistió en la urgencia de incidir en el debate constituyente, con el objetivo de “modificar la estructura heredada por la dictadura y mantenida por los gobiernos posteriores, la cual agudizó el monopolio y la concentración medial, en detrimento de la diversidad y el pluralismo necesario (...)”<sup>19</sup>. También el Observatorio de Medios Fucatel inició una serie de reuniones de debate a fines de abril y prevé su segunda reunión para el 20 de mayo.

### 3.3.1 Veto del CNTV: el proceso constituyente no es de interés público

A principios de mayo, el Consejo Nacional de Televisión rechazó difundir un spot del gobierno con el que buscaba promocionar el proceso constituyente. Esto abrió el debate sobre qué resulta material de “interés público”, que es el que califica para su avisaje gratuito en TV. Aunque el acta de la sesión del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) no estaba disponible aun al cierre de esta publicación, su argumentación apuntaría a que el proceso constituyente “es un asunto de gobierno y no de Estado”<sup>20</sup>. La decisión implica dos debates sumamente relevantes para la vida democrática: por una parte, si es que el proceso constituyente en marcha es, como se señala, una iniciativa de esta administración gubernamental, o lo trasciende. La segunda tiene que ver con la definición de “interés público” o “utilidad pública”. En la ley, esta cualidad se vincula con “proteger a la población y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”. Este planteo es sumamente amplio, y aunque hubo un intento de veto al respecto, el Tribunal Constitucional ha eludido interpretar el concepto de “interés público”. Diego Lovera, profesor de Derecho

18 CIDH, CR, 75 y 76; HU, 108; CPO p. 30.

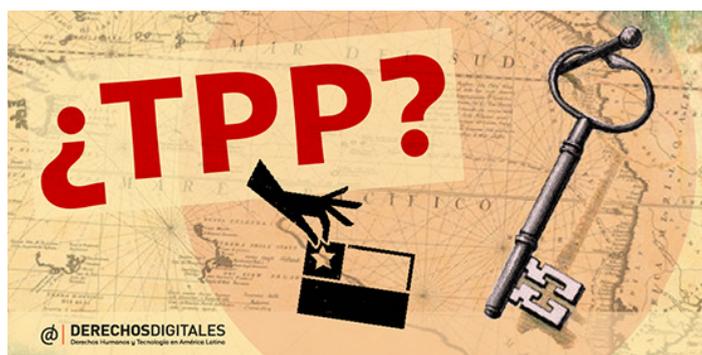
19 <http://www.colegiodeperiodistas.cl/2016/05/colegio-de-periodistas-se-suma-debates.html>

20 *La Tercera*, 14/5/2016 ¿Son materia de interés público los anuncios televisivos sobre el proceso constituyente?, p. 10.

Constitucional de la Universidad Diego Portales (UDP), cuestiona la decisión del CNTV señalando precisamente que la norma apunta a que el Consejo califique si una campaña tiene como objeto “difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”, y no si es un asunto de gobierno o de Estado. Pero, además, objeta la idea de que el proceso constituyente y la participación ciudadana interese solo al gobierno. “Lo que está en juego es la definición de la forma política del Estado y, junto con ello, la de nuestros derechos”, agrega el abogado<sup>21</sup>.

#### 4. El TPP, la propiedad intelectual y derechos digitales

A principios de febrero pasado, Chile suscribió el Acuerdo Transpacífico (TPP) culminando un proceso que estuvo signado por un secretismo burlado, en parte, por la filtración del capítulo sobre propiedad intelectual que difundió Wikileaks en noviembre de 2013<sup>22</sup>. Este capítulo merece un apartado especial en el análisis del TPP dadas las fuertes controversias que genera entre el público especializado. Organizaciones y expertos reiteran que el hermetismo con que se llevaron a cabo las negociaciones, obstaculizó el acceso a la información en sus temáticas específicas a las organizaciones especializadas.



Puntos polémicos han sido las extensiones de plazos de protección de derechos de autor y la homologación con el sistema estadounidense. La preocupación de organizaciones especializadas ha apuntado a que estas disposiciones podrían impedir que una valiosa producción cultural pasara a ser parte del patrimonio común. Así, los *holders* de *copyright* cosecharían una nueva victoria “a expensas de creativos, innovadores y usuarios corrientes”<sup>23</sup>.

21 Ibid.

22 <https://www.derechosdigitales.org/6395/todo-lo-que-tenes-que-saber-del-capitulo-filtrado-del-tpp-en-wikileaks/>

23 <https://www.derechosdigitales.org/9536/threats-to-creativity-in-the-digital-environment/>