

Resumen de las posiciones defendidas por Manuela Gumucio y Lorena Donoso:

Manuela Gumucio, abrió su intervención sosteniendo que “Chile está ante una oportunidad única para cambiar el escenario de la televisión abierta y es preciso reconocer la importancia del envío del proyecto de ley por parte del Ejecutivo, dado que abre un debate público en torno al tema para que la discusión no se transformara, como se temió en un momento, en un acuerdo a puertas cerradas con los actuales operadores de las señales”. Cualquier discusión, entonces, sobre la futura televisión digital, según Manuela Gumucio, debe considerar a los operadores de hoy, pero en igualdad de condiciones frente a los nuevos entrantes que legítimamente aspiren a ocupar las nuevas señales del espectro que surgirán fruto del cambio tecnológico.

En este sentido El Observatorio de Medios reconoció la actitud visionaria de los miembros de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, quienes hace más de un año percibieron la importancia del tema, en especial si se considera que la última vez que se legisló sobre la materia fue en 1999, hace ya casi una década, lo que hace pensar que pasará mucho tiempo antes de que volvamos a tener la opción como sociedad de debatir sobre un aspecto tan crucial para el desarrollo democrático y el derecho al libre acceso a la información de todos los ciudadanos.

Por lo mismo, atendiendo la trascendencia del debate, Manuela Gumucio advirtió respecto de los riesgos de ceder frente a la tentación de parcelar el proyecto con el fin de aprobar una ley mínima que únicamente se limite a asegurar el tránsito de los operadores analógicos a la TV digital y postergar, así, de manera indefinida los planteamientos más de fondo del proyecto, que dicen relación, por una parte, con la necesidad de mejorar los contenidos que se transmiten y, por otra, una asignación eficiente del espectro disponible, garantizando un acceso igualitario a este bien limitado, a fin de contribuir al pluralismo, la diversidad y la difusión de las culturas. Sin ir más lejos, la Comisión se reunirá en estos días para discutir la forma en que se tramitará el proyecto, y el Observatorio espera que se imponga la línea de legislar el proyecto en su conjunto.

La democracia implica diversidad de medios

Una primera crítica al proyecto de TV enviado por el Ejecutivo al Parlamento para la transición a la TV digital es que no parece resguardar con la suficiente fuerza y claridad el principio básico de que un bien escaso, cuya titularidad pertenece a todos los chilenos, como es el espacio radioeléctrico, debe ser administrado por el Estado de manera eficiente, lo que en materia de medios de comunicación se traduce en la necesidad de que se dé el espacio a la mayor cantidad de líneas editoriales posibles, pues sólo así se garantizará la libertad de las personas de tomar decisiones propias de la vida democrática, con la condición previas de haberse informado adecuadamente.

En efecto, las concesiones de espectro radioeléctrico para transmitir televisión abierta responden a las necesidades de concreción de la libertad de expresión y del derecho a la información. El servicio público que está detrás dice relación con la necesidad de poner a disposición de la ciudadanía contenidos audiovisuales que respondan a las finalidades que

tradicionalmente se ha atribuido al medio televisivo. Ahora bien, se trata de un servicio público sui géneris, en el cual su satisfacción pasa necesariamente por que exista la mayor cantidad de voces posibles con el propósito de que la ciudadanía pueda elegir libremente aquellas que les resulten más confiables y que tenga la posibilidad de contrastar las informaciones que se difunden en los distintos canales.

La TV tiene un rol fundamental para la convivencia democrática y los organismos internacionales convergen hoy en considerar que la libertad de expresión requiere garantizar el acceso a los medios, evitando la concentración de su propiedad y cualquier forma de restricción. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita por Chile, es clara en establecer en su artículo 13, inciso 33, que “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones”. Existe, asimismo, un reconocimiento a nivel mundial de que la libertad de expresión exige un Estado que garantice el acceso igualitario a la información.

En consideración a este marco que nos vincula con la comunidad internacional, el Observatorio de Medios se desliga del razonamiento economicista que considera sólo aspectos comerciales en el manejo de los medios de comunicación, y plantea que la información tiene una categoría distinta a la de una mercadería cualquiera, porque es un bien simbólico que incide directamente en el desarrollo espiritual de los ciudadanos. La legislación suscrita por Chile en diversas convenciones internacionales, ratifica la relación entre los medios de comunicación y la consolidación del sistema democrático y, por lo tanto, valora la importancia de la regulación estatal para garantizar que la diversidad - religiosa, política, cultural, etc.- de nuestras sociedades esté representada en una variedad de medios y en la existencia de pluralismo al interior de los mismos.



El Descontento ciudadano frente a la oferta televisiva

Siguiendo esta línea argumental, la Directora del Observatorio hizo alusión al descontento de las audiencias frente a la oferta televisiva. Señaló que encuestas y estudios relativos a la

televisión chilena muestran un creciente descontento de los televidentes por la baja calidad de la programación y el escaso aporte de este medio al debate de temas de interés público. Sin ir más lejos, se puede citar la última encuesta realizada por el CNTV donde un porcentaje importante de los consultados planteó serios reparos frente a la programación actual y la calidad y credibilidad de los informativos (consultar en www.cntv.cl)

Por otra parte, anunció que pronto estarán disponibles las conclusiones de un estudio sobre 1000 horas de TV realizado por nuestro Observatorio, donde se analiza la presencia y tratamiento de las políticas públicas, los temas internacionales y las llamadas “conductas desviadas”, por drogas, sexo o delincuencia, en la programación de la televisión abierta chilena. A modo de adelanto podemos sostener que, aunque en general los canales han aumentado en tiempo el tratamiento de Las políticas públicas en relación a un estudio similar realizado por el Observatorio, se mantiene un gran déficit de información y debate sobre los procesos de tramitación de dichas políticas, restringiéndose con esto la posibilidad de que los ciudadanos conozcan el desempeño de sus representantes y la responsabilidad que les cupo en las definiciones finales en materias que son del máximo interés de la gente. Ese ha sido el caso de las reformas previsionales y de la salud, temáticas de gran trascendencia que no han dado lugar a programas especiales ni a debates profundos que dieran cuenta de las posiciones en juego en dichas reformas.

Regular no es censurar

El Observatorio de Medios reafirmó ante la Cámara, a través de la intervención de Manuela Gumucio, su compromiso con la defensa irrestricta de la libertad de expresión y su rechazo, por lo mismo, a cualquier forma de intervencionismo político de los gobiernos en los medios de comunicación. Sin embargo, hizo ver su preocupación al considerar que esta libertad en Chile está seriamente amenazada al ser ejercida por unos pocos que tienen el poder económico y que a través de los medios de su propiedad contribuyen a que predomine una cierta visión política, religiosa y valórica en el país.

La directora del Observatorio puso su énfasis en que si bien estamos conscientes del rol que juega la televisión privada, en la mayoría de las democracias actuales el sistema funciona adecuadamente gracias al contrapeso entre esas televisiones y una televisión pública dotada de las herramientas que le otorgue la fortaleza necesaria para garantizar los adecuados equilibrios. Asimismo, se enfatizó que una televisión pública cuya evaluación se basa únicamente en los criterios de mercado no puede desarrollar adecuadamente su labor como televisión pública, transformándose en “más de lo mismo”.

En efecto, si bien TVN ha resultado ser una empresa medianamente exitosa, no ha podido cumplir cabalmente con su función de TV Pública al tener que auto financiarse, situación que la obliga a competir de igual a igual con los canales comerciales y a diseñar una parrilla programática que privilegia en gran medida las utilidades, el éxito a corto plazo, por sobre consideraciones estratégicas y de contenido que contribuyan a compensar la falta de equilibrio informativo de las otras señales y la baja calidad de una buena parte de la programación existente.

El Observatorio sostiene que si queremos una televisión comercial vigorosa se necesita al menos, como contrapartida, un buen canal público que equilibre las distorsiones provocadas por el mercado, entre las que se puede mencionar a modo de ejemplo, la tendencia a la homogenización programática y la importación de formatos de dudosa calidad avalados sólo en su éxito de audiencias. TVN ha hecho, dentro de este marco, grandes esfuerzos de una oferta diversa y tiene el mérito de ser apreciada por las audiencias, pero se puede hacer mucho más en este sentido.

Una TV pública se hace aún más necesaria en el nuevo escenario digitalizado porque la sola multiplicación de los canales no es garantía de diversidad. Se requiere, por lo tanto, discutir un nuevo marco jurídico para la televisión en general y la pública, en particular. En este sentido el Observatorio planteó, por intermedio de Manuela Gumucio, su deseo de fijar posiciones cuando a la Comisión de Ciencia y Tecnología le corresponda analizar el proyecto para la televisión pública enviado por el Ejecutivo al Parlamento, junto con el que define el tránsito a la TV digital que se está analizando en estos días.



Lo primero es la definición del objeto de la concesión y luego los aspectos técnicos

Entrando a los aspectos Generales del proyecto de ley, Manuela Gumucio hizo una primera observación de fondo relativa a la mantención, en el texto propuesto por el ejecutivo, de la propuesta técnica como único criterio de análisis para otorgar, mantener o renovar una concesión televisiva. Si bien la calidad técnica de la transmisión es importante, sólo se justifica en cuanto permite el cumplimiento de la función pública del bien social asignado. El fin social de la concesión debiera ser el requisito central para optar por una concesión y en forma secundaria la capacidad técnica para transmitir señales.

En este sentido, La ley debiera modificar de manera categórica el mecanismo vigente de otorgamiento de concesiones que hasta el propio presidente del CNTV, Jorge Navarrete, considera ineficiente, tal como lo expresó en una entrevista reciente en la Revista Capital, dichos que Manuela Gumucio hizo presentes ante la Comisión:

“El procedimiento vigente para otorgar concesiones -sólo exigencias técnicas y por orden de llegada- es tan malo, malísimo, que nunca ha podido aplicarse en los casos realmente importantes, es decir, cuando se otorga la primera concesión a un operador nacional (...) Ese procedimiento no se aplicó ni a la TV-UC, ni a la UCV-TV ni a TVN, que las obtuvieron por ley, ni a Megavisión, Chilevisión, la Red y Telecanal, que las obtuvieron

por compra de concesiones (...) En el origen de estas últimas hay una decisión política ajena al CNTV”

.... ¿Cómo deberían entregarse las concesiones? Responde Jorge Navarrete: “Como en todos los países avanzados del mundo, a través de concursos públicos de oposición y antecedentes que incluyan todos o algunos de estos factores con la ponderación adecuada: compromisos programáticos voluntariamente ofrecidos pero que, de serle adjudicada la concesión, pasan a ser vinculantes y exigibles...”.

Manuela Gumucio hizo presente que en estado actual yal igual que en la propuesta legislativa el criterio técnico termina siendo dirimido por el órgano técnico respectivo, que es el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de Subtel, al cual le compete la administración del espectro radioeléctrico. Sin embargo este órgano no tiene, ni tiene por qué tener, conocimientos acerca de las necesidades comunicativas de la ciudadanía. Siendo así su veredicto sólo se funda en base a las capacidades tecnológicas que se puedan apreciar de los proyectos técnicos en competencia. Sin embargo, no cabe duda que hacer televisión es mucho más que poner una señal de calidad al aire. Si el objetivo de la televisión se redujera a esto, no habría posibilidades de que se cumplan los objetivos de servicio público propios de un servicio concesionado.

Pero, al margen de esta primera observación general, Manuela Gumucio llamó la atención respecto de que la falta de una oferta explícita de contenidos por parte de los postulantes a una concesión trae aparejadas consecuencias graves. En primer lugar el organismo que otorga la concesión carece de criterios para dirimir entre varios candidatos que cumplan de igual manera con los requisitos técnicos. A la hora de evaluar la mantención de una concesión o pronunciarse sobre una autorización de renovación no tiene criterios para pronunciarse al respecto. Es más, ni la ciudadanía ni el Consejo tienen elementos en base a los cuales evaluar el desempeño de los canales en lo que se refiere a sus méritos programáticos a la hora de la renovación de la misma. Asimismo no permite tener elementos de juicio a la hora de calificar si procede o no la venta o cesión a terceros de una concesión determinada.

De acuerdo al criterio de nuestro Observatorio la exigencia de una explicitación de los canales de su oferta programática no es una forma de intervencionismo, sino una especie de "contrato" entre el concesionario y la ciudadanía -representada en el CNTV- en que se establecen derechos y deberes por la entrega gratuita de un bien público como es el espectro radioeléctrico.

En función de lo anterior, el Observatorio de Medios no comparte el planteamiento del ministro de Transporte y Telecomunicaciones René Cortázar quien, ante la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara, justificó la sola exigencia de requisitos técnicos como una forma de evitar el intervencionismo del Estado en el terreno de la comunicación social.

Desde la perspectiva del Observatorio, en un régimen democrático, le compete al Estado el rol de salvaguardar que un bien público y escaso se use responsablemente. Siendo así es resorte del Estado explorar alternativas que entreguen las garantías suficientes, tanto a los operadores como a la ciudadanía, para exigir un proyecto programático por parte de los

postulantes a una concesión, donde se plantee claramente lo que quieren hacer con la señal y luego se les exija el cumplimiento de ese compromiso. Asimismo, el Estado debería considerar la diversidad y el pluralismo como parte consustancial a una función de servicio público y hacerla exigible a todos los canales. Por ejemplo, si estos requisitos se establecen como parte de la función social de un medio como la TV y se diera el caso que el CNTV tuviera que dirimir entre dos postulantes en una misma zona de servicio y se definen ambos como canales 100% deportes, pero uno ofrece sólo fútbol y el otro algún porcentaje importante para la difusión de otras prácticas deportivas, el regulador debiera preferir al que contribuya con una mayor diversidad. “No nos parece -dijo la Directora del Observatorio- que se pueda considerar discriminatoria una decisión de ese orden.”

Asimismo la Directora del Observatorio hizo presente que en Chile están dadas las herramientas necesarias para conjurar cualquiera de los temores que pudieran tener quienes están contra la necesidad de regular. En efecto, la ley del CNTV es de quórum calificado, y en algunos artículos es orgánica constitucional, por lo que se requiere el voto conforme de la mitad o de los cuatro séptimos de los parlamentarios en ejercicio, en cada uno de sus trámites. La composición del consejo asegura la transversalidad del órgano y su sistema de designación garantiza su independencia y transversalidad. Pensar que este órgano actuaría de manera arbitraria sería una señal de desconfianza injustificada en las instituciones que nos hemos dado como país.



Asegurar el mercado de transmisión para garantizar la diversidad

Una segunda observación de fondo que hizo presente la Directora del Observatorio se refirió a la instauración de transportadores de red, llamadas “carreteras”. Lamentó que el Ejecutivo no hubiera acogido la propuesta del Observatorio de establecer que por lo menos uno de esos transportadores fuera estatal, aprovechando la capacidad instalada de de TVN.

El sistema propuesto en el proyecto, si bien representa una de las mayores novedades del sistema, puede verse amenazado por la inexistencia de un transportador público que garantice un acceso no discriminatorio al medio de transmisión por parte de los pequeños operadores que no tengan capacidad económica para levantar sus propias redes. De igual manera, en el estado actual del proyecto no se garantiza la existencia de una oferta suficiente de capacidades de transmisión independientes, de libre acceso a los operadores que, por escasez de espectro no puedan optar a una concesión de esta naturaleza

El proyecto plantea, aparte de las señales adicionales que podrían tener los canales dentro de sus 6 MHz de frecuencia, presten servicios a terceros con la capacidad no utilizada y también que pueda jugar el rol de concesionarios del servicio de transporte de señales administrando otros 6 MHz, en el entendido de que no pueden emitir contenidos propios a través del espectro concedido por los organismos competentes.

Esto conlleva al menos un conflicto evidente, a raíz de lo manifestado por ANATEL en relación al proyecto ante la Comisión de Ciencia y Tecnología en una sesión anterior, en cuanto a que alguno de sus miembros no podría aceptar contenidos reñidos con su línea editorial en el caso de actuar como transportador. Al Observatorio no le queda claro a qué se está refiriendo Anatel. Si la aprehensión expresada en su ocasión por la abogada Angela Vivanco, se está refiriendo a la eventualidad que alguno de sus miembros actúe como operador de estas llamadas carreteras, no cabe ningún tipo de discriminación y esto debe quedar meridianamente claro. Y si se estuviera refiriendo a su rol de transportador cuando utilice la capacidad espectral ociosa en la cual distribuye su señal, tampoco debiera haber ningún tipo de restricción, en tanto como concesionario es responsable del contenido de su señal, pero no del espectro. Al Observatorio le parece que estas materias debieran ser abordadas para esclarecer todo tipo de malentendido.



Segunda parte

20 años es mucho, 15 más que suficiente

En lo que concierne a la duración de las concesiones, el Observatorio plantea que el considerar concesiones de transporte de señales de televisión indefinidas es inaceptable y los 20 años de duración de una concesión, como se sugiere en el proyecto, es demasiado tiempo, sobre todo por la rapidez con que avanzan las tecnologías hoy en día. En Estados Unidos, por ejemplo, duran sólo ocho años. Proponemos que se establezca un plazo máximo de 15 años, lapso de tiempo más que suficiente para medir la viabilidad económica del proyecto y que permite readecuar las concesiones a las infinitas posibilidades que los revolucionarios cambios tecnológicos le irán dando al uso del espectro, en especial aquellos relacionados con la interactividad del medio.

Ello resulta más urgente si consideramos que tal y como está establecido en el proyecto de ley, el Observatorio estima que no está asegurada la capacidad espectral necesaria para que haya real diversidad. Esto principalmente por las grandes reservas que se hacen para

asegurar el tránsito de los operadores existentes al nuevo modelo televisivo. En efecto, el proyecto prevé la transformación de los actuales operadores de televisión abierta (nacionales y regionales) sin prever, en la primera etapa, limitaciones en cuanto a la capacidad espectral que se les asignaría. En otra parte se asegura que para el caso de que al cumplirse los 20 años de la nueva concesión ésta no les fuera renovada por la autoridad competente, se les asignará la capacidad espectral suficiente para transmitir al menos una señal de televisión en las condiciones que el mercado fije en ese momento.

Siendo así, de aprobarse el proyecto de ley tal y como está hoy, se bloquearán las frecuencias necesarias para cumplir esta promesa, y evidentemente, debiera bloquearse la capacidad espectral necesaria para cumplir el compromiso de asignación futura de los mínimos necesarios para el transporte de una señal de Televisión.

En base a estos antecedentes y siguiendo las fuentes públicas que están disponibles en Subtel el Observatorio planteó que en las condiciones actuales, haciendo cálculos muy auspiciosos, estaría disponible una concesión que conlleve asignación de espectro a nivel nacional y muy pocas para regionales o locales.

Reserva de espectro para la cultura, la educación, la participación ciudadana y la TV comunitaria

En lo referente a la diversidad y disponibilidad de espectro, el proyecto de ley establece que se reservará al menos un 40 por ciento de la capacidad espectral para la televisión regional, local, comunitaria y cultural. Surge, en este sentido, la pregunta de si ese porcentaje será suficiente para garantizar la diversidad y para asegurar la sustentabilidad de las nuevas televisiones locales, regionales y televisión segmentada que cumpla las legítimas aspiraciones de la ciudadanía de contar con una oferta atractiva de televisión temática en el ámbito cultural, científico, educativo, etc.

El Observatorio hizo presente a los miembros de la Comisión que lamentaba que la reserva de espectro para la cultura y la educación hiciera parte de un 40% de espectro compartido con tantos otros objetivos como es la TV regional, local y comunitaria. Por una parte, al integrar ese “paquete” no queda claro la dotación espectral que se asignará a estos objetivos y, por otra parte, no se considera tampoco una reserva para el llamado e-governement.

De la misma manera, el Observatorio considera deseable que los canales del Parlamento puedan acceder a la TV abierta a través de un transportador público el cual también podría dar espacio de manera rotativa a las Municipalidades. Estas últimas no pueden por su naturaleza acceder a concesiones de TV comunitaria.

El Observatorio planteó, también, que en vez de establecer una lista tan acotada de instituciones que pueden aspirar a la TV comunitaria sería preferible establecer solamente las que no pueden y dejar de esta manera al criterio del regulador el análisis de los concursantes. Una formulación de este tipo permitiría mayor flexibilidad y podría acoger mejor a organizaciones comunitarias que pudieran surgir en el futuro y que no están consideradas hoy.

El Observatorio sostuvo, finalmente, que el régimen concesional es esencial en el modelo, pues de él se derivan importantes consecuencias desde la óptica de las garantías fundamentales a que se aludió antes. El virtual congelamiento de las capacidades espectrales disponibles con el propósito de garantizar el tránsito de los actuales operadores no parece responder a los imperativos de la televisión abierta de acuerdo a los acuerdos internacionales suscritos y vigentes en Chile, y que por tanto nos obligan. Además, debe realizarse el esfuerzo parlamentario que permita resolver de manera más clara en la ley las distinciones entre el carácter nacional, regional y local de una concesión, entre una concesión generalista y segmentada y entre los actuales operadores con señales adicionales y los nuevos operadores, bajo el marco de referencia que obliga al Estado a garantizar la igualdad ante la ley de todos los miembros de una sociedad.



Campañas de interés público con sello privado

El proyecto establece que el Ejecutivo podrá determinar campañas de interés público, a las cuales los canales deberán asignarle una cantidad de tiempo anual y de minutos diarios de la programación establecidos por ley. Esta es, en lo concreto, la única exigencia que se le hace a los canales como contrapartida al uso gratuito de un bien público del que gozan. Pero el proyecto, nuevamente, es muy generoso con los actuales concesionarios al establecer que cada canal tendrá la libertad de elaborar sus propias piezas publicitarias adaptando la campaña pública a sus lineamientos editoriales. Esto se contradice con la esencia de una campaña que para que se pueda denominar “pública” debe corresponder a la difusión masiva de un mensaje único. Si se quiere, como el proyecto lo indica, que el CNTV controle las campañas públicas hay que entregar criterios generales, que deberían respetar todos los canales, para poder supervisar su cumplimiento.

Al finalizar la intervención, Manuela Gumucio y Lorena Donoso hicieron entrega a la secretaria ejecutiva de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara, Alejandra Fernández, de un documento que sintetiza la posición del Observatorio de Medios sobre esta trascendental materia y en cuyo anexo está citado el artículo 12 de la Declaración de principios sobre la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que dice así:

“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti monopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la

información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.