

Estado y Televisión: Una Mirada a las Propuestas del Gobierno

El Gobierno ha presentado dos proyectos para modificar las leyes que rigen a Televisión Nacional de Chile, para concederle nuevas atribuciones al Consejo Nacional de Televisión y modificar las regulaciones de las concesiones de televisión abierta. La discusión que se desarrolle en esta materia y las decisiones que se adopten serán de vital importancia para el país, pues están en juego principios fundamentales de un orden democrático, como la libertad de expresión, la independencia de los medios de comunicación y, más globalmente, la existencia de un marco regulatorio que permita el libre flujo de opiniones al mercado de las ideas.

Este documento pretende mostrar cómo esta propuesta rompe con ideas sostenidas hace años por la misma coalición gobernante, contribuyendo así a aumentar la tendencia hacia el dirigismo ahora también en la regulación de los medios de comunicación.

Institucionalidad

En la actualidad es el Consejo Nacional de Televisión la autoridad encargada de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión. Para ello tiene diversas funciones reguladoras, de control y fomento. Hay justas razones para sostener que en una sociedad libre un órgano con este tipo de atribuciones crea severos riesgos de manipulación

política y control estatal de la televisión, que crece en la medida que, como viene haciendo el proyecto, se incrementan sus atribuciones y espacio para ejercerlas discrecionalmente. Sin embargo, en estas páginas sólo profundizaremos en algunas de las propuestas de los proyectos.

1. Concesiones. El proyecto reduce el plazo de las concesiones televisivas plazo a 20 años (las primeras, en 1989 fueron indefinidas y en 1992 a 25 años). Además, establece otra serie de modificaciones al procedimiento y requisitos para otorgar la concesión.

Optar, como se ha hecho en Chile, por concesiones con plazo definido es una mala estrategia. Ante todo, el proceso para la renovación de una concesión genera suficientes incertidumbres para desincentivar la inversión y, lo que parece más grave, inhibir una independencia real de la estación televisiva. Si es el Gobierno el que otorga la concesión, una actitud crítica de la concesionaria podría poner en riesgo la renovación. El caso de RCTV en Venezuela, donde el gobierno negó la renovación de una concesión a un canal opositor, es un ejemplo reciente que debiera llevar a la reflexión.

El hecho que Chile no corra los riesgos que vive hoy Venezuela no es argumento para desvirtuar la crítica pues lo adecuado es le-

Los cambios que se proponen se construyen sobre la premisa que es la regulación la que asegura el pluralismo y crean un escenario propicio para una mayor intervención del gobierno de turno en el mercado de la televisión, dañando un principio fundacional de la democracia: la independencia de los medios de comunicación.

Aspectos Fundamentales de los Proyectos de Ley

	Situación Actual	Propuesta gobierno
Institucionalidad		
Duración de Concesiones	Indefinidas (pre 92) / 25 años (post 92)	20 años
Subsidios del Estado	Limitados a temas culturales	Amplios y sin límites claros
Obligación de transmitir campañas públicas	Quedan a la decisión de cada institución	Quedan a la decisión de la SEGEOB y del CNTV
TVN		
Giro TVN	Giro exclusivo en TV	Giro en TV, cine, radio y discografía + clausula ambigua
Número de directores TVN	7	9
Financiamiento TVN	Igualdad de trato	Trato financiero preferente

gislar creando instituciones y reglas para tiempos de crisis.

Una concesión indefinida, en cambio, tiene los beneficios tradicionales que el derecho de propiedad trae consigo: incentivo a la inversión y al emprendimiento además de promover mecanismos de independencia pues disminuyen la inseguridad y la discrecionalidad.

A esto debe agregarse que también es igualmente relevante el proceso de licitación. En este caso al regular debe prestarse especial atención en la modalidad elegida a fin de evitar que espacios de discreción permitan la manipulación o la corrupción.

2. Subsidios. El proyecto amplía las atribuciones del CNTV en lo que se refiere a subsidios. En efecto, desde 1992 el Consejo sólo puede subsidiar “programas de alto nivel cultural, o de interés nacional o regional” mientras que el proyecto incorpora el subsidio a programas de alto nivel cultural local o comunitario, que difundan valores cívicos y democráticos, y a otros “que aseguren la diversidad en los contenidos televisivos y/o reflejen la conformación plural de la sociedad”. Junto con esto, entrega enorme discrecionalidad al Consejo para regular detalladamente la publicidad televisiva durante las producciones financiadas con estos recursos¹.

La entrega de subsidios públicos puede ser la mejor manera de controlar al receptor de dichos fondos de manera indirecta. La dependencia que podría generarse respecto del apoyo financiero del Estado puede llevar a las instituciones subsidiadas a sacrificar todo aquello que se quiere potenciar y transformarlos en una simple herramienta de propaganda estatal. Por esa razón, la ley vigente intenta limitar estas asignaciones. El proyecto en cambio, no sólo las extiende sino que lo hace de forma totalmente difusa pudiendo, si se aprueba la norma, crear subsidios para financiar cualquier tipo de programación.

Finalmente, cabe recordar que el hecho que la cultura pueda ser un bien público justificaría en términos económicos la existencia de un subsidio. En este contexto, un Consejo independiente puede ser garantía de un uso profesional y no discrecional de dichos fondos. Sin embargo, y como se verá, la institucionalidad actual no es garantía suficiente.

3. Campañas Obligatorias. Un tercer aspecto que incorpora el proyecto es la posibilidad que el Consejo dicte normas que obliguen a los concesionarios a transmitir gratuitamente campañas de utilidad pública o interés nacional². Constituiría una campaña obligatoria aquellas diseñadas por el Estado que buscan “proteger a la población y difundir el respeto y

promoción de los derechos de las personas”. Para ello el proyecto contempla que sea la Secretaría General de Gobierno en conjunto con el Consejo los encargados de definir cuándo se trata de una campaña de este tipo.

La norma en cuestión es evidentemente atentatoria contra derechos fundamentales tales como la libertad de expresión y el derecho de propiedad. Nadie puede ser obligado a transmitir contenidos que no desee y así ha sido señalado no solo el Tribunal Constitucional chileno sino otras cortes como la de Estados Unidos^{3y4}.

Por lo demás, la norma permite una serie de abusos pues cualquier Gobierno podría argumentar que algún programa determinado promueve los derechos de las personas y así obligar a los medios a publicitarlo. El AUGE, Chile Solidario, las campañas del SIDA o la reforma previsional caerían probablemente dentro de esta categoría. ¿Queremos que en el futuro todos los medios televisivos estén obligados a transmitir esta publicidad por decisión del Estado?

4. ¿Y el Consejo? Todas las dudas planteadas, podría argumentarse, no tienen cabida pues el CNTV es un órgano independiente que no puede ser capturado por el Gobierno de turno. Esto no es así. Ante todo porque la estructura institucional no es garantía de independencia, pues los miembros son designados por el Presidente con acuerdo de la mayoría del Senado sin quórum especial alguno que garantice la inclusión de la minoría. En un país de dos coaliciones políticas, como Chile, una mayoría simple no es garantía de independencia.

Además, no debe olvidarse que finalmente el CNTV es también un órgano del Es-

tado que no es inmune ni a la dinámica política ni a las presiones habituales por nuevas regulaciones. Cuando no es la ley sino la propia voluntad de los consejeros la que limita esa capacidad regulatoria, el mercado de la televisión está sometido a una frágil institucionalidad.

Televisión Pública

1. Situación Actual. El modelo vigente de televisión pública en Chile tuvo su origen en acuerdos alcanzados a principios de la década de los noventa cuando se dictó la Ley N°19.132 que creó la Empresa TVN. Desde el inicio el acuerdo se construyó sobre la base de la igualdad de trato, es decir, someter a TVN al mismo régimen y regulaciones de los demás competidores privados.

Sin embargo, con el paso del tiempo, el mandato de pluralismo de la Televisión Pública ha ido perdiendo fuerza al interior de la Concertación. Ya el año pasado, con motivo de la designación de nuevos directores de TVN, el debate en el Congreso prendió las primeras luces. De hecho, por ejemplo, en esa oportunidad el Senador

Ricardo Núñez, tras hablar de pluralidad, criticó el “neutralismo ramplón al que ha llegado la televisión como si todos fuéramos iguales”⁵.

2. Proyecto de Ley. Es en este contexto en el que se empezarán a discutir las modificaciones a la ley de TVN⁶.

Entre otras cosas, el proyecto amplía el giro de esta empresa pública incluyendo ahora la producción cinematográfica y discográfica, la radiodifusión además de “todas las facultades necesarias para satisfacer el interés general y público” (art.2°). También aumenta el nú-

No es descabellado pensar que un futuro gobierno deje de considerar a TVN como un medio de comunicación competitivo y plural, y que pase a utilizarlo como un instrumento de propaganda estatal que solo requiera para sobrevivir las transferencias de dinero público que le asegura la máxima autoridad del Estado. El daño que para una sociedad libre representa tan solo la posibilidad de que ello pueda ocurrir debe llevarnos a rechazar este tipo de iniciativas.

mero de directores de siete a nueve y modifica profundamente el régimen vigente en materia de financiamiento promoviendo un trato financiero especial del Estado respecto de TVN.

Estos tres puntos no son irrelevantes. Ante todo la ampliación del giro, además de vaga e indeterminada y por ello probablemente inconstitucional, genera las tradicionales dificultades que implica competir con una empresa financiada por el Estado. Y esto ya no sólo en el mercado de la TV abierta sino que en un área mucho más extensa donde no se requiere la presencia del Estado. Por el contrario, los riesgos de intervención gubernamental ahora se extienden al cine, la producción discográfica y la radio. Lo adecuado es, como tantas veces, un Estado con poderes limitados que concentre sus atribuciones en aquellas áreas en que hoy es insustituible y no en otras donde la competencia de los diversos actores de la sociedad garantizan no sólo un mercado eficiente sino que también un adecuado pluralismo.

Podría argumentarse que el directorio de TVN sería el encargado de evitar una intervención estatal excesiva. Ello no es así pues, al igual que en el caso del CNTV, el directorio es aprobado por la mayoría del Senado sin quórum especial. Bastaría una mayoría circunstancial para promover no sólo una mayor intervención del Estado sino que romper con todo pluralismo.

Además, el hecho de aumentar a 8 el número de miembros del directorio debilita su fuerza en beneficio de otros cargos como el Director Ejecutivo o el Presidente. Además, se elevan los costos de llegar a acuerdos lo que a su vez potencia el rol de las autoridades unipersonales al interior de la empresa.

Por otra parte, no hay razón suficiente para aumentar el número de directores. Se ha dicho que el cambio permitirá la incorporación de diversas tendencias⁷ pero esto parece más una justificación electoral que pretende alcanzar objetivos políticos. ¿Por qué no podrían incorporarse igual diversidad de visiones en un directorio de 6 personas?

Finalmente, las normas relacionadas con el financiamiento son la muestra clara de la ruptura con la regulación anterior. La ley vigente es especialmente cuidadosa en esta materia para evitar un trato financiero preferente que permita, a través del dinero de todos los chilenos, manejar la opinión pública. El proyecto en cambio, deroga estas normas y promueve que, entre otras cosas, el Gobierno transfiera recursos especiales que le permitan “el cumplimiento de sus fines relativos al bien común”⁸. Como puede apreciarse es esta una autorización general que amenaza con erosionar la competencia leal en el mercado de la televisión abierta.

En este esquema, no es descabellado pensar que un futuro gobierno deje de considerar a TVN como un medio de comunicación competitivo y plural, y que pase a utilizarlo como un instrumento de propaganda estatal que solo requiera para sobrevivir las transferencias de dinero público que le asegura la máxima autoridad del Estado. El daño que para una sociedad libre representa tan solo la posibilidad de que ello pueda ocurrir debe llevarnos a rechazar este tipo de iniciativas.

Conclusión

Los cambios que se proponen se construyen sobre la premisa que es la regulación la que asegura el pluralismo y crean un escenario propicio para una mayor intervención del gobierno de turno en el mercado de la televi-

Se ha dicho que ampliar a 8 los miembros del directorio de TVN permitirá la incorporación de diversas tendencias pero esto parece más una justificación electoral que pretende alcanzar objetivos políticos. ¿Por qué no podrían incorporarse igual diversidad de visiones en un directorio de 6 personas?

sión, dañando un principio fundacional de la democracia: la independencia de los medios de comunicación.

Por otra parte, si se analiza la tendencia, se puede ver que los gobiernos de la Concertación han ido avanzando hacia estructuras más estatistas. De hecho, en un inicio y sabiendo de los riesgos intervencionistas, la ley por ellos promovida generó mecanismos que garantizaban la independencia tanto de TVN como de los demás canales. Las propuestas que ahora se hacen denotan un menor interés por reforzar una institucionalidad capaz de limitar el poder estatal y evitar el control de los medios por los gobernantes.

¹ Nueva letra b) del artículo 12 y nuevo artículo 12 bis del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre. Boletín 6190-19.

² Nueva letra m) del artículo 12.

³ Ver sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos *Miami Herald Publishing co. v. Tornillo* (418 US 241 (1974)).

⁴ El TC señaló: “ninguna norma legal puede obligar a las personas naturales o jurídicas a dar una información u opinión o a inmiscuirse en la autonomía que deben tener los grupos intermedios de la comunidad”⁴ pues de lo contrario se estaría imponiendo una determinada pauta editorial vulnerando así gravemente derechos esenciales.

⁵ Diario de Sesiones del Senado, Sesión 35^a Especial, 17 de julio de 2007. Ver también otras intervenciones como la del Senador Gazmuri.

⁶ Proyecto de ley que modifica la ley N° 19.132 de TVN de Chile, Boletín 6191-19.

⁷ Declaración del Ministro Vidal. En www.segpres.cl

⁸ Ver modificaciones que se proponen en el artículo 24, 25, 27 y 28.