



PLURALISMO TV

MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL PLURALISMO
EN LA TELEVISIÓN CHILENA

Chiara Sáez B. - Jorge Avilés - Felipe Riffo - Javier García

SOCIAL-EDICIONES



PLURALISMO TV

MEDICIÓN Y ANÁLISIS
DEL PLURALISMO EN LA
TELEVISIÓN CHILENA



PLURALISMO TV

MEDICIÓN Y ANÁLISIS
DEL PLURALISMO EN LA
TELEVISIÓN CHILENA



Chiara Sáez B.
Jorge Avilés
Felipe Riffo
Javier García

SOCIAL-EDICIONES

Sáez B., Chiara. Pluralismo TV. Medición y análisis del pluralismo en la televisión chilena. / Chiara Sáez. B., Jorge Avilés, Felipe Riffo y Javier García. 1ª ed. Santiago: Social-ediciones, 2023.

184 p.:il.; 23x 15 cm.

ISBN 978-956-19-1259-5

1. Televisión — Chile 2. Pluralismo — Chile 3. Comunicación 4. Mediatización I. Sáez, Chiara

II. Avilés, Jorge III. Riffo, Felipe IV. García, Javier V. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales

CDD20 342.83 S127p



SOCIAL-EDICIONES



Proyecto financiado por el
Fondo del Libro y la Lectura,
CONVOCATORIA 2022

PLURALISMO TV. MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL PLURALISMO EN LA TELEVISIÓN CHILENA.

© 2023, de sus autoras y autores.

© Social-ediciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

www.socialediciones.facsoc.cl

Comité Editorial Social-ediciones: Roberto Aceituno, María José Reyes, Svenska Arensburg, André Menard, Pablo Cottet, René Valenzuela.

Coordinación editorial: César Castillo.

Dirección Creativa: René Valenzuela.

Diseño: Pablo Rivas.

Catalogación: Ximena Montero y Orlando Muñoz.

ISBN: 978-956-19-1259-5

RPI 2023-A-183

Primera edición de 400 ejemplares.

Santiago de Chile, Marzo 2023.

CONTENIDO

7 Prólogo

11 Introducción

19 El debate internacional sobre pluralismo mediático

Conceptualización y caracterización del pluralismo mediático	19
Medición del pluralismo en el ámbito internacional	24
Síntesis	35

37 Legislación, regulación y políticas públicas sobre pluralismo mediático en Chile

Derecho internacional de los Derechos Humanos	37
Marco constitucional sobre libertad de expresión	42
Legislación sobre medios de comunicación	45
Régimen jurídico de la televisión	47
El mandato legal del CNTV sobre el pluralismo en televisión	49
La misión del CNTV con respecto al pluralismo. Una revisión crítica	52
TVN: medios públicos y pluralismo mediático	63
Pluralismo, uso del espectro y derecho a la competencia	64
Políticas públicas para el desarrollo del pluralismo	68
Síntesis	75

77 Estado del Pluralismo mediático en Chile

Sistema de medios y cultura política	77
Concentración de la propiedad y pluralismo en Chile	80
Pluralismo y mercados relevantes de la industria mediática	82
Distribución de las concesiones de televisión y mecanismos de asignación	86
Síntesis	93

97 Pluralismo mediático: Variables claves y propuesta de un instrumento de medición del pluralismo informativo en televisión

El instrumento	99
Validación metodológica	109

113 Estado del pluralismo informativo en TV abierta.

Datos por canal y por programa	114
Pluralismo en noticieros	119
Pluralismo en programas de opinión y debate	126
Pluralismo en programas matinales	133

145 Conclusiones. Monitorear el pluralismo televisivo: más y mejor democracia

Sobre el instrumento y sus resultados	145
Condiciones marco para garantizar el pluralismo mediático	146

149 Bibliografía

161 Anexo

PRÓLOGO. A PROPÓSITO DE PLURALISMO

Faride Zerán

Premio Nacional de Periodismo

Qué duda cabe que cuando en Chile hablamos de medios de comunicación, derecho a la información y libertad de expresión, conceptos como pluralismo y diversidad reaparecen como una constante no solo en investigaciones académicas sino también en la conversación cotidiana de las últimas décadas o en informes de organismos diversos, tales como los del PNUD, que ya desde los inicios de la transición apuntaba a omisiones y ausencias de ambos términos, lo que se configuraba como parte del malestar de la entonces incipiente democracia.

De allí el “apaga la tele” contenido en carteles y rayados murales exhibidos en contextos de manifestaciones populares, así como el surgimiento de una audiencia más exigente y escrutadora con los contenidos televisivos que amplió la conversación sobre pluralismo, diversidad y acceso a la información desde el ámbito de los especialistas al de los hogares. No en vano uno de los estudios del CNTV publicado a inicios de 2022 apuntaba a que si bien el 71% de los encuestados decía informarse por la televisión, solo el 23 % confiaba en ella.

En este contexto el trabajo que nos presenta la investigadora de la Facultad de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, Chiara Sáez, con la colaboración de Jorge Avilés, Felipe Riffo y Javier García, “Pluralismo TV. Medición y análisis del pluralismo en la televisión chilena”, representa un actualizado aporte desde la academia hacia un tema ciudadano que por sobre todo interpela la calidad y fortaleza de nuestra democracia.

Como bien señala la Unesco y lo consigna este estudio, en su dimensión política una mayor pluralidad de medios permite a los ciudadanos exponerse a una mayor variedad de ideas, opiniones y visiones de mundo, así como también expresarse desde la heterogeneidad. Es decir, diversidad y pluralismo resultan una ecuación ineludible en tanto nos remite no solo a distintas voces, discursos y relatos, sino que además a la amplitud del ecosistema mediático capaz de contener y estimular dicho pluralismo.

De ahí la afirmación que problematiza este estudio y que apunta a que la diversidad como concepto central del pluralismo está en tensión con la concentración tanto económica como política.

Esto implica asumir que dada la realidad del espectro mediático en Chile —altamente concentrado y homogéneo editorialmente, con ausencia de un sistema de

medios públicos que opere de manera independiente del gobierno de turno, pero con aportes basales que les permitan funcionar con autonomía no solo del poder político, también del económico y otros que puedan coartar el derecho a la información y la libertad de expresión—, la pregunta por el pluralismo y la diversidad adquiere dimensiones que trascienden el interés de la academia y de los expertos, para instalarse en el corazón de nuestro sistema democrático.

También exige entender que un problema de esta envergadura no se resuelve solo a través de la existencia de un organismo regulador para la televisión chilena, que es la misión que actualmente cumple el CNTV, con atribuciones acotadas por ley, un consejo cuyos miembros son elegidos por el Senado de República y donde mayoritariamente concurre una visión de la diversidad, la política, con baja consideración de otras que podrían dar cuenta de ciertas competencias profesionales, de otras sensibilidades o de la riqueza cultural, territorial, étnica, o patrimonial de nuestra sociedad.

En este sentido resultaba interesante el incipiente debate generado en la rechazada propuesta de nueva Constitución, que al quitarle el rango constitucional al CNTV abría la posibilidad de repensar la existencia de un organismo regulador más actualizado, que se hiciera cargo de la convergencia mediática y de la irrupción de las tecnologías en el ecosistema mediático, al estilo de países de la OCDE u otros cuyas experiencias resultan interesantes.

Así, por ejemplo, en la experiencia internacional el European Group for Audiovisual Media Services expresa al respecto que “el principio de pluralismo asegura, en las sociedades democráticas modernas, el debate público que tiene lugar en los medios de comunicación, destacando el rol que le compete al Estado de garantizar su observancia y respeto, pues el mercado no lo asegura por sí solo” (ERGA, 2018).

Sin embargo, y como lo documenta profusamente este estudio, hoy no existen indicadores objetivos de medición del pluralismo en la televisión chilena, por tanto la ley se queda en un espacio abstracto de sugerencia de buenas prácticas acerca de este derecho ciudadano. La Ley N°18.838, con la reforma de 2014 materializada en la Ley N°20.750, obliga al Consejo Nacional de Televisión a adoptar “medidas y procedimientos” para garantizar el pluralismo en la televisión en programas de noticias, de opinión y de debate político. Se sigue hoy a la espera de la construcción de los indicadores que permitirían medir su expresión en la programación televisiva.

Lo anterior se traduce en una dificultad evidente para fiscalizar/regular el pluralismo por parte del CNTV, que entre los años 2000 – 2020 solo ha acumulado 14 casos cuya causal ha sido la falta o ausencia de pluralismo en el tratamiento o cobertura de algún hecho informativo o transmisión televisiva.

El desafío regulatorio específico radica en cómo interpretar para objetivar

y construir indicadores de medición respecto de este mandato que interpela al único organismo en Chile que tiene como misión explícita velar por el correcto funcionamiento de uno de los sistemas de medios, en este caso el televisivo de libre recepción y de pago.

Porque claramente regular el pluralismo es también una forma de entender cómo desde el medio televisivo se validan y reparten espacios para los grupos de poder (político, económico, social), mientras esta labor descansa en instituciones donde esos mismos grupos de poder participan en la designación de sus responsables. Cuestión que, como ya se ha expresado, se ha anclado en criterios de equilibrios binarios que responden a la configuración de los espacios de la transición política en Chile a comienzos de los años noventa del siglo pasado y no a la tercera década del siglo XXI.

A propósito de este desafío, el Departamento de Estudios del CNTV elaboró en junio de 2022, a pedido de la actual gestión, un informe actualizado en el que se abordan distintas propuestas de regulación del pluralismo en la TV a nivel internacional, haciendo referencia concreta a dos de ellas, apoyadas por el CNTV. Una es la propuesta a partir de la experiencia comparada, realizada en 2014 por el Observatorio de Medios Fucatel, cuyo 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 y, por ende, en el ejercicio de su labor, pueden poner en riesgo derechos individuales o colectivos si faltan al pluralismo”.

El otro estudio, elaborado en 2020 por el entonces Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile —ICEI, hoy Facultad—, propone un Sistema de Medición de Pluralismo Informativo en TV, distinguiendo dentro del pluralismo interno la diversidad y la editorialidad como factores, y en el externo la concentración y la propiedad.

La discusión acerca del pluralismo en el actual sistema de medios adquiere cada vez más relevancia como condición esencial no solo para el fortalecimiento de la esfera pública, más aún en tiempos donde la desinformación se levanta como una real amenaza, sino que también para el fortalecimiento de la democracia, cuyo vigor se mide por la diversidad y pluralidad de sus medios, y por el valor real de la libertad de expresión.

Hacerse cargo de estos desafíos implica arriesgarse y sacar del ámbito de la academia y de los estudios estas u otras propuestas y concretarlas en indicadores y normativas que respondan a las demandas de la ley, aun cuando ellas a veces resulten ambiguas o laxas. Y si bien esto no parece una tarea fácil, sin duda estamos ante un desafío cada vez más urgente.

INTRODUCCIÓN

La importancia del pluralismo mediático guarda relación con la circulación y representación de las diversas realidades sociales, tanto nacionales como internacionales en los medios de comunicación, en sus distintas plataformas. Se relaciona con dar visibilidad y voz propia a colectivos y grupos a los que se les dificulta el acceso a los medios de información, están invisibilizados o estereotipados en éstos. Es un concepto fundamental para las sociedades democráticas modernas, cuyo propósito alude a potenciar tanto la libertad de expresión como a nutrir la opinión pública.

La relación íntima del pluralismo con los medios de comunicación se debe a que en ellos se producen, reproducen y ponen en circulación información de hechos relevantes en términos sociales, políticos, económicos y culturales que afectan a la ciudadanía. Sumado al alto consumo mediático de las personas, transforma a los medios de comunicación en su más amplia definición en agentes fundamentales en los flujos de información que circulan en la sociedad.

El concepto de diversidad es central al referirnos al pluralismo. La diversidad alude tanto a la multiplicidad de perspectivas y voces que pueden ser reconocidas y visibilizadas por los medios de comunicación y ser conocidas por las audiencias, así como también a la diversidad del ecosistema mediático en tanto estructura de dimensiones sociales, políticas y económicas.

La diversidad como elemento central del pluralismo está en tensión con la concentración tanto económica como política. En el primer caso, se trata de un fenómeno propio de las empresas mediáticas contemporáneas y se relaciona a la existencia de monopolios, oligopolios o barreras de acceso a los mercados. En cuanto a la concentración del poder político, ésta se refiere a que quienes inciden en la toma de decisiones se encuentran en mejores condiciones materiales y simbólicas para que su visión de la realidad sea hegemónica, lo que contribuiría a promover opiniones, ideas y culturas homogéneas.

Una industria de medios de comunicación diversa permite la competencia entre múltiples actores, mejora las condiciones para innovar y mejorar la calidad de los contenidos, garantiza mejores precios, ofrece múltiples opciones en el campo de la información, en el de la educación y en el de la entretención y posibilita consumidores mediáticos más empoderados. En su dimensión política, una mayor pluralidad de medios permite a los ciudadanos exponerse a una mayor variedad de ideas, opiniones y visiones de mundo, así como también expresarse desde la heterogeneidad. Culturalmente, esta diversidad mediática significa acceder a

múltiples expresiones que posee el ser humano y las cosmovisiones que transitan entre generaciones (UNESCO, 2002).

A diferencia de la radiodifusión sonora y de los medios impresos, la televisión en Chile está sujeta a una regulación jurídica específica a nivel constitucional (Artículo 19 inciso 12) y a través de un conjunto de leyes y sus modificaciones introducidas en años recientes. Entre éstas se cuentan la ley núm. 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión (CNTV); la ley núm. 19.132 que crea la empresa Televisión Nacional de Chile (TVN); la ley de opinión, información y ejercicio del periodismo núm. 19.733 (conocida como “ley de prensa”); y la ley de introducción de la televisión digital terrestre núm. 20.750 (o “ley de televisión digital”). El espectro radioeléctrico, fundamental para el funcionamiento y transmisión de la televisión abierta, es un bien público de carácter limitado y, en tanto tal, se encuentra regulado por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV).

Desde 1992, el CNTV está legalmente obligado a “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” (art. 14, ley núm. 18.838). La ley que regula la televisión digital terrestre (2014), en tanto, define pluralismo como “el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género” (art. 1, ley núm. 20.750) y el CNTV tiene el deber de resguardar este principio en la programación televisiva chilena. Sin embargo, desde su formulación a inicios de los 1990s, la obligación de implementar el principio de pluralismo tal como lo concibe el artículo 14 y que recae en el organismo público pertinente no ha sido diseñada ni desarrollada ni, por lo tanto, implementada en el espíritu de la regulación. Esto ni siquiera se ha hecho efectivo luego de 2014, cuando la legislación definió más precisamente el contenido del pluralismo mediático.

Al relativo reconocimiento regulatorio que ha adquirido el concepto de pluralismo se añade la importancia que la televisión tiene en la sociedad chilena. De acuerdo a la última Encuesta Nacional de Televisión realizada por el CNTV en 2021 el 77% de los encuestados ve TV abierta en algún momento de la semana, siendo mayor el consumo en el nivel socioeconómico bajo (CNTV, 2021a). Sin embargo, al mismo tiempo un 72% se encuentra poco o nada satisfecho con la TV abierta. En 2017, la misma encuesta arrojó que el 83% de los entrevistados de regiones distintas a la metropolitana, no conocen la oferta de canales de sus respectivas zonas más allá de las desconexiones regionales de TVN (CNTV, 2017a), lo que hace que gran parte de la información recibida por la mayoría del país sea elaborada y transmitida por unos pocos canales que emiten y ven la realidad nacional desde la capital.

Por ende, la centralidad de la televisión abierta en el consumo mediático de los chilenos es clave, también, para discutir sobre el pluralismo mediático debido a la relevancia del medio en la configuración del debate público. Bajo esta perspectiva, una industria televisiva que incorpore el pluralismo en sus operaciones, su parrilla, en sus visiones y misiones institucionales puede hacer una contribución sustantiva al fortalecimiento del sistema democrático. En efecto, la diversidad de información, realidades, perspectivas, opiniones y visiones del mundo enriquecen el debate público, contribuyen a la toma de decisión más informada tanto de las autoridades y organismos técnicos, como también de la misma ciudadanía que puede involucrarse más y mejor en los asuntos de su comunidad.

Sin embargo, a pesar de los beneficios sociales y ciudadanos derivados de un sistema de medios plural, el estatus actual del pluralismo en la televisión y en otros medios en Chile es, más bien, complejo. Lo anterior puede explicarse a partir de varios elementos, como la naturaleza finita del espectro; la inexistencia de un sistema nacional de medios públicos, con estatuto de independencia y al menos cierto financiamiento basal; la competencia desigual presente en Chile entre la televisión de alcance nacional y los canales de carácter regional, local y comunitario; políticas públicas fragmentadas y cortoplacistas que no se encuentran orientadas por criterios de pluralismo ni sostenibilidad y la existencia de un oligopolio en las señales de alcance nacional, que acapara gran parte de los recursos de inversión publicitaria de la industria.

Además, la revuelta social de octubre de 2019 agudizó y al mismo tiempo visibilizó la desconfianza de los chilenos y chilenas en los medios de comunicación, cuya credibilidad venía a la baja desde hace al menos una década, de acuerdo a distintos estudios y encuestas. Una investigación longitudinal de la Universidad de Oxford, por ejemplo, indica que el porcentaje de chilenos que confía en las noticias de los medios de comunicación bajó de 53% en 2018 a 30% en 2020. Si bien la confianza en las noticias en general repuntó al 38% en la última ola de este estudio (Newman, Fletcher, Robertson, Eddy y Kleis, 2022) el valor sigue siendo bajo.

Según los datos más recientes de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2022), sólo un 12% de los encuestados señalaron tener mucha o bastante confianza en la televisión, en un contexto donde la confianza en las principales instituciones políticas (partidos, congreso y gobierno) se encuentra incluso por debajo de ese porcentaje. Por último, un reciente estudio del CNTV arrojó como parte de sus resultados que la percepción de la tv abierta como plural es la variable más importante al momento de predecir la posibilidad de sentir alta confianza en la televisión. Es decir, quienes están de acuerdo con que la tv abierta es plural, aumentan en un 96% las posibilidades de tener una alta confianza en la televisión.

Sin embargo, al mismo tiempo el 56% de los encuestados manifiesta niveles bajos o muy bajos de confianza en la TV (CNTV, 2022).

Al debe

Pese a estas exigencias legales, las medidas implementadas por el CNTV han sido insuficientes hasta ahora. Un buen ejemplo de esto es la ley 20.750 que introduce la ley de televisión digital. Ella especifica por primera vez la normativa que regula los diferentes tipos de concesiones; a saber, canales nacionales, regionales, locales y comunitarios. Sin embargo, estas definiciones son meramente geográficas, es decir, estos canales no tienen ninguna obligación respecto de la emisión de contenidos vinculados a los territorios cuyas frecuencias fueron asignadas. Del mismo modo, las estaciones que efectivamente producen contenido local o regional no cuentan con un modelo de financiamiento que les permita asegurar la sustentabilidad de los proyectos a largo plazo: no reciben apoyo público específico ni pueden competir en los mercados relevantes de la industria (audiencias e inversión publicitaria), pues no son consideradas como actores económicos significativos por las agencias de medios y publicitarias, ni por las que miden audiencias.

Adicionalmente, la labor de regulación de contenidos por parte del CNTV alcanza únicamente a los canales de alcance nacional. El organismo no cuenta con un sistema adecuado para hacer seguimiento de la programación generada por el resto de canales de televisión abierta, de manera que ante cualquier denuncia de falta de pluralismo por parte de las audiencias en canales locales, regionales o comunitarios, no existe un registro público disponible de los contenidos denunciados.

El Estado también falla en generar condiciones que promuevan la competencia en el sector. Según los datos más actuales publicados por la empresa Megatime, el canal MEGA -propiedad del Grupo Bethia- obtuvo el 50,1% del mercado publicitario de la televisión en 2019. Paralelamente, los cuatro canales de TV más grandes se llevaron el 93,7% de la inversión publicitaria y el 94% de la audiencia de la industria de la TV ese mismo año¹. Estas tendencias tienden a mantenerse en el tiempo, con la excepción del aumento de la inversión publicitaria en UCV TV, en un contexto donde la inversión publicitaria tiende a la baja en comparación con la inversión en soporte digital o en la vía pública (Megatime, 2022).

En el ámbito internacional, el pluralismo televisivo ha sido foco de interés desde hace tiempo, tanto a nivel nacional como regional. La Office of Commu-

1 <https://bit.ly/3v4B3sJ>

nications en Reino Unido, por ejemplo, o la Nippon Hōsō Kyōka, en Japón², cuentan con experiencias de larga data en la evaluación del estado del pluralismo de los medios de comunicación a través de análisis multidimensionales con la producción de datos cuantitativos.

La Unión Europea y la Unesco han desarrollado herramientas de medición y monitoreo en la industria mediática con el propósito de establecer instrumentos y parámetros estandarizados y comparables sobre la calidad del pluralismo en la televisión. En los Estados Unidos, la diversidad, más que el pluralismo, ha sido uno de los objetivos de la política de medios y la FCC (*Federal Communication Commission*), que es el organismo regulador del campo de las comunicaciones en ese país, ha desarrollado un Índice de Diversidad en un esfuerzo por desarrollar un instrumento para medir empíricamente el estado de los mercados de medios locales. Con ello, resulta un instrumento interesante de comparación con el *Media Pluralism Monitor* de la Comisión Europea.

En consecuencia, es fundamental una institucionalidad de las comunicaciones robusta, que cuente con herramientas adecuadas para garantizar y promover el pluralismo mediático por el uso que hacen estos medios de un recurso escaso (como el espectro radioeléctrico, en el caso de la radio y la televisión abierta), pero también por la centralidad que tienen los medios de comunicación en la conformación de la opinión pública. Investigar estos instrumentos que evalúan los niveles de pluralismo en un sistema mediático determinado permitirá idear respuestas que contribuyan a reparar las deficiencias presentes en la televisión chilena, así como aportar al debate constituyente en curso, respecto de qué tipo de institucionalidad reguladora de la comunicación es la que nos queremos otorgar como país para las próximas décadas.

Más allá de las obligaciones y acciones que les corresponde al organismo regulador (actual o futuro), hay que destacar también que la edición de libros y estudios que analizan la televisión son escasos en Chile. Predominan investigaciones que se centran en los contenidos, pero los estudios que abordan la estructura del sistema televisivo, en particular, o el diseño de la regulación y la implementación de las políticas públicas que apunten a una mayor democratización del sector, son los menos³.

2 La Office of Communications (Ofcom) es la organización gubernamental que regula las telecomunicaciones dentro del Reino Unido y la Nippon Hōsō Kyōka (NHK) es la empresa de televisión pública de Japón.

3 Los trabajos de Portales (1981, 1986), por ejemplo, fueron importantes en su momento, pero no tuvieron continuidad.

El presente libro busca contribuir a esta discusión recogiendo los principales nudos del debate sobre pluralismo mediático, revisando el marco jurídico nacional, proponiendo una operacionalización de la medición del pluralismo informativo en la televisión y discutiendo los resultados de su aplicación. Se incluyen, también, recomendaciones para la implementación de las obligaciones legales sobre pluralismo y su traducción en políticas públicas que permitan una mayor democratización de la pantalla y de la industria televisiva. Esta obra es resultado de un trabajo interdisciplinario que surge de la intersección entre comunicaciones, las ciencias sociales y el derecho y aborda distintas facetas del problema: teórica, política, regulatoria, metodológica y empírica.

Este libro es deudor de tres proyectos de investigación dirigidos por la profesora Chiara Sáez Baeza, del cual el principal fue el estudio PLU190012 financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), ejecutado durante el año 2020. El estudio, pionero a nivel latinoamericano, propuso un sistema multidimensional de medición del pluralismo informativo en la televisión abierta de cobertura nacional. Comprende seis dimensiones: Diversidad, Editorialidad, Concentración, Propiedad, Percepción y Alcance, y propone un instrumento predominantemente cuantitativo construido a partir de datos secundarios y primarios obtenidos del análisis de pantalla. Otros dos estudios previos contribuyeron, también, a la elaboración del presente texto: “Espectro radioeléctrico en Chile: un análisis crítico de la distribución de frecuencias en radiodifusión y telecomunicaciones”, financiado por el Programa de Apoyo a la Productividad Académica de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile (PROAVID, 2019) y el proyecto de investigación “Políticas Públicas de Comunicación en los países de la Alianza Pacífico en tiempos digitales”, financiada por Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2019.

Este libro va dirigido a un público profesional, académico y en formación amplio: periodistas, abogados, sociólogos de la comunicación, académicos de carreras afines, profesionales del sector audiovisual y de la industria televisiva, asesores políticos, integrantes de organismos reguladores, especialistas e investigadores en políticas públicas de comunicación. En el ámbito de la divulgación, este libro busca ser un aporte para representantes de movimientos sociales y activistas por la democratización de las comunicaciones.

EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE PLURALISMO MEDIÁTICO

Conceptualización y caracterización del pluralismo mediático

En el debate internacional, la relevancia del pluralismo radica en su capacidad de fortalecer una sociedad democrática por medio de una ciudadanía que tenga acceso a toda la información posible, favoreciendo un mayor y más variado conocimiento de la realidad a la hora de participar en sus comunidades. En contextos democráticos, la falta de pluralismo menoscaba la diversidad cultural de una nación, dado que permite instalar una idea de la realidad social que minimiza las diferencias e invisibiliza las identidades, intereses y desarrollo de comunidades minoritarias o discriminadas. De acuerdo a la Unesco (2013), la diversidad cultural se entiende como “la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo”.

Uno de los aspectos claves para la democracia es la igualdad de derechos entre sus ciudadanos, que permite la participación directa e indirecta en la toma de decisiones colectivas; en particular, a través de las elecciones de sus representantes y la obligación de que estos rindan cuenta pública de su labor. No obstante, para que la ciudadanía disfrute al máximo tales derechos, debe garantizarse su acceso a la información de manera sustancial y oportuna. Un reporte de la Unión Europea liderado por la académica y ex presidenta de Lituania, Vaira Vīķe-Freiberga (Vike-Freiberga, Däubler-Gmelin y Poiars, 2013), sostiene que aquellas sociedades donde los flujos de información están controlados de forma oligárquica, ya sea por la acción del Estado o del mercado, se arriesgan a mayores niveles de manipulación de la opinión pública que puede, a su vez, derivar en mayores niveles de concentración del poder, como ocurre en países con regímenes autoritarios. De manera que la praxis cotidiana de la democracia requiere una esfera pública informada y pluralista, en la cual el sistema mediático tiene un rol preponderante en contribuir a fortalecer la democracia y respetar estos principios.

De ahí la relevancia del pluralismo en tanto componente vinculado al reconocimiento y visibilidad de la diversidad social y geográfica de un país, elemento fundamental para que una sociedad democrática y sus representantes busquen

efectivamente representar las colectividades e identidades que la habitan y respecto de la cual el sistema de medios no puede ser indiferente.

Francisco Bastida Freijedo, por ejemplo, sostiene en esta línea que el pluralismo puede entenderse jurídicamente desde una perspectiva procedimental o institucional. Este último caso significa entender el pluralismo “como una institución fundamental de la sociedad democrática y a ella deben servir las libertades de expresión e información” (Bastida, 2000, p. 278). El vínculo entre pluralismo y medios de comunicación compone la intersección específica denominada pluralismo mediático que, según la definición del Grupo de Reguladores de Servicios Audiovisuales Europeos, es el “amplio rango de valores sociales, políticos y culturales, opiniones, información e intereses que son expresados a través de los medios” (GRSAE, 2018, p. 7).

Si los medios de comunicación facilitan el acceso de la ciudadanía a informaciones de interés público y, por lo tanto, son componentes necesarios para una participación ciudadana óptima, entonces, de ello se colige que el pluralismo mediático permite garantizar, proteger y fortalecer la democracia al proveer una variedad de contenidos e información que permite la acción cívica eficaz (Westphal, 2002).

Sin embargo, en la medida que el significado, naturaleza y alcance del pluralismo mediático contiene definiciones y perspectivas diversas, cómo operacionalizarlo y monitorearlo constituyen un desafío. De allí que sea relevante discutir y proponer indicadores e instrumentos para analizarlo que permitan, a su vez, definir prioridades y acciones públicas orientadas a su mejoramiento.

Para Valcke (2012), el pluralismo en los medios de comunicación es un concepto complejo y multidimensional: puede referirse a la propiedad, a los medios de comunicación, a las fuentes de información o a la variedad (o falta de ésta) en los contenidos. Para la Comisión Europea (2007), el pluralismo en los medios es un concepto que abarca una serie de aspectos, como la diversidad de la propiedad y la variedad en las fuentes de información y en la gama de contenidos disponibles en los distintos Estados. Un reporte del Center for Media Pluralism and Media Freedom de la Unión Europea (CMPF, 2013) sostiene que si bien las definiciones del pluralismo mediático pueden variar según el énfasis que distintos autores pueden hacer sobre un aspecto particular, éste se encuentra vinculado a las siguientes dimensiones: (1) diversidad, variedad y pluralidad de oferta de medios; (2) la esfera pública, el público en general o la audiencia; es (3) proporcionado por medios de comunicación libres, independientes y autónomos, y (4) resulta tanto en el acceso como en la elección de opiniones y representaciones que reflejan a los ciudadanos del Estado en cuestión.

En el pluralismo mediático, coexisten manifestaciones del pluralismo, como

el político, el religioso, el social y cultural, entre otros. Un aspecto de especial preocupación es el pluralismo de la información o informativo, que las sociedades democráticas conciben como un valor de interés público, siguiendo a Denis McQuail (1998): como bien común para todos, incluso contra un interés privado inmediato, representando un beneficio para la sociedad por encima de satisfacciones individuales. El pluralismo informativo es considerado clave, pues se vincula con derechos fundamentales como la libertad de expresión, el derecho a la competencia y el derecho a la información. El interés por medirlo se debe, entre otras razones, al poder que tienen los medios de comunicación de influir en la opinión pública y el rol que juegan en dicho proceso los géneros de noticias e información, con especial atención a su desarrollo en los medios de servicio público (Galik y Vogl, 2015).

En concordancia con el interés público del pluralismo mediático, algunos investigadores sostienen que la protección de éste puede suponer ciertas limitaciones legítimas a la libertad de expresión, específicamente en relación al funcionamiento y carácter de las empresas de comunicación, en el entendido de que el pluralismo es un bien superior. Ferrán Tomàs Olalla (2004, p. 1), por ejemplo, así lo explica:

“(...) el respeto del pluralismo puede suponer una limitación de la libertad de expresión. (...) Si el interés general así lo recomienda, por la defensa del pluralismo se puede alterar el derecho a la libertad de expresión que se ejerce a través de la creación de empresas de comunicación para evitar, por ejemplo, el abuso de una posición dominante sobre una determinada opinión pública”.

Tales restricciones se justificarían en la capacidad que ciertas compañías mediáticas adquieren debido a su tamaño y posición dominante en el mercado. Dicha posición les permitiría el uso y goce de la libertad de expresión de forma privilegiada para promover sus ideas e intereses, en detrimento de los actores con posiciones empresariales y organizacionales más precarias, tal como ocurre con medios locales, regionales y comunitarios en el caso chileno. Las medidas tendientes a compatibilizar la libertad de expresión con otros derechos, como el derecho a informar y ser informado, así como el establecimiento de cuotas de diversidad, por ejemplo, son medidas que permiten contrapesar el poder que estos grupos puedan tener en el debate público y, de esa forma, garantizar el pluralismo mediático.

Otro enfoque para abordar el pluralismo mediático es el que distingue entre pluralismo interno y externo. El pluralismo externo se refiere a la estructura del sistema de medios de un país determinado. Por ejemplo, el número y tipología de los distintos medios de comunicación activos, así como los niveles de competencia

que existen en el sector. Algunos de los indicadores relevantes en esta dimensión son, por ejemplo, el número de medios que son propiedad de un mismo dueño o las posiciones de mercado que ocupan los medios más grandes en comparación con los medianos o pequeños. En un reporte de 2012, la Comisión Europea estableció varios aspectos que considera centrales para garantizar el pluralismo de la industria mediática; a saber, mecanismos para evaluar las normas de control en la concentración de medios, ciertas exigencias en la entrega de concesiones de espectro radioeléctrico, la libertad editorial, la independencia de los medios de comunicación públicos, la situación laboral de periodistas o la relación entre los medios y los políticos, entre otros (CE, 2012). Una mayor concentración de la propiedad y de los mercados relevantes pueden convertirse en una amenaza para el acceso a una oferta plural de medios, información e, incluso, entretención, pues se entiende que un control diverso de los medios supone una mayor diversidad en el tipo de información que circula (Cfr. Olalla 2004; Alcalá, 2013). Por eso, el número de medios y la posición de mercado son dos variables que deben ser vistas conjuntamente.

Aunque el concepto de pluralismo externo guarda relación con el concepto liberal del “mercado de las ideas”, entendido como la oferta de medios con distintas líneas editoriales¹, lo cierto es que la noción de pluralismo externo posee mayor capacidad explicativa en la medida que busca identificar los aspectos que permiten comprender por qué no todos los medios (y sus ideas) se encuentran a la misma distancia de ser escuchados, leídos o vistos por las audiencias. Es decir, permite identificar las falencias de mercado que obstaculizan el acceso equitativo de la ciudadanía a toda la oferta de medios disponibles. Las políticas de regulación de la concentración del sistema mediático que aseguren una oferta de medios consistente con la diversidad política y cultural de una sociedad, se sostienen y fundamentan en este concepto.

La promoción de una industria de medios competitiva, sin grandes barreras de entrada y un bajo nivel de concentración -no solo de la propiedad, sino también de posiciones dominantes en los mercados relevantes de la industria-, puede incentivar la diversidad en la producción, distribución y consumo de medios de comunicación, así como potenciar el dinamismo, la competencia y la innovación en el sector.

El uso del espectro radioeléctrico que hacen los medios, especialmente, televisión abierta y radio, es un factor clave que fundamenta el debate sobre el pluralismo externo. Es decir, el espectro radioeléctrico como un recurso escaso de dominio público implica comprender el derecho a la información como una necesidad

1 Es decir, considerando no sólo el número de medios, sino también la diversidad de ideas y opiniones que cada uno de éstos visibilizan y ponen en circulación.

primordial en la conformación de un sistema pluralista de medios. Así, tanto los medios de comunicación como el Estado son co-responsables de promover y garantizar el acceso de la ciudadanía a información oportuna y de calidad en aquellos medios que ocupan un soporte al cual no todos pueden acceder. De allí la relevancia y urgencia que los gobiernos desarrollen un marco jurídico de radiodifusión orientado a lograr una distribución y goce equitativos de este recurso para medios públicos, privados comerciales y privados sin fines de lucro (comunitarios y otros). En la medida que los medios que utilizan espectro son de acceso gratuito para las audiencias y al mismo tiempo usan un recurso finito, el Estado debe procurar que ellos sean regulados con criterios orientados al pluralismo. La existencia de muchos medios, con diversos enfoques editoriales, permite que la ciudadanía acceda a una gama de información más amplia.

El pluralismo interno, en tanto, se focaliza en los contenidos transmitidos por los medios de comunicación. Contenidos homogéneos en cuanto a sus representaciones geográficas, temáticas o de problemas, así como de voces y fuentes, limitan la multiplicidad de ideas y estrechan el pluralismo y la diversidad en una sociedad determinada, tal como la concentración de la propiedad y una oferta mediática pobre. Tanto los propios medios, así como organismos de alcance nacional, regional o global pueden diseñar e implementar medidas que promueven y fiscalicen la diversidad social.

Uno de los aspectos relevantes referidos al pluralismo interno es el de la diversidad política en los contenidos. Es decir, el modo en que los medios contribuyen a dar voz a la amplia gama de partidos y actores políticos de una sociedad determinada, con particular atención a los programas del género informativo. Sobre este punto, la Unión Europea ha promovido que los servicios públicos de radiodifusión representen visiones y opiniones que eviten, así, la interferencia gubernamental y promuevan el pluralismo interno (Viķe-Freiberga et al., 2013).

La presencia del mundo político y económico es relevante en la emisión de contenidos mediáticos; no obstante, se deben diseñar y articular mecanismos de regulación específicos que garanticen la independencia de los medios respecto de los sectores que concentran poder en la sociedad (Olalla, 2004). O, en otras palabras, un escenario donde la incidencia de actores políticos y económicos tiene un peso excesivo en el ecosistema mediático permite que grupos minoritarios (pero poderosos) influyan en la opinión pública.

Sin embargo, pluralismo no es sinónimo de neutralidad. Tal como lo señala el High Level Group on Media Freedom and Pluralism de la Unión Europea, en un ambiente plural los medios no deben ser todos neutrales y sin opinión propia o línea editorial. El organismo va incluso más allá al mencionar que:

“...Tener una línea editorial es una parte esencial de la función de los editores, siempre y cuando esta línea sea transparente para el personal y para los consumidores. Un editor tiene el derecho –sino incluso la responsabilidad– de establecer una línea editorial clara, que debería ser lo más explícita y clara como sea posible” (Viķe-Freiberga et al., 2013, p. 14).

De ahí que la demanda por altos estándares de transparencia de parte de los medios de comunicación en cuanto a que expliciten sus posturas políticas, económicas o sociales de manera permanente, oportuna y accesible para la ciudadanía es un indicador de la calidad democrática de un sistema de medios.

Medición del pluralismo en el ámbito internacional

Tanto las constituciones nacionales como los tratados internacionales consagran la libertad de expresión y el pluralismo como principios esenciales de un Estado de Derecho. Hay, también, un cierto consenso respecto a que la diversidad de visiones y puntos de vista son esenciales para la libre formación de la opinión pública orientada a la participación ciudadana, contribuyendo a una redistribución del poder. Es por eso que la promoción del pluralismo se convierte en un elemento de defensa de la libertad de expresión, sin la cual la democracia no es posible.

De ahí que resulte esencial el diseño y utilización de herramientas que permitan medir el pluralismo y, con ello, den sustento a la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Las principales herramientas utilizadas para medir el pluralismo se aplican a la dimensión del pluralismo externo, con particular énfasis en la cantidad y pluralidad de actores. Las herramientas desarrolladas en el ámbito del derecho de la competencia y las normas antimonopolio han sido particularmente centrales en este aspecto.

Pero ha habido, también, otras herramientas y métricas del pluralismo diseñadas y promovidas por organismos internacionales y entes gubernamentales. Entre los primeros intentos de medición se puede destacar el trabajo encargado por la NHK (Nippon Hōsō Kyōka), empresa de radiodifusión pública japonesa, a un grupo de académicos e investigadores internacionales denominada “Diversity in Television Programming. Comparative Analysis of Five Countries” (Ishikawa et al., 1996) enfocado tanto en la diversidad como en la calidad de la televisión en Estados Unidos, Canadá, Japón, Suecia y Gran Bretaña. El estudio diseñó y aplicó un índice de entropía relativa para medir la diversidad programática de un canal. Utilizando una escala logarítmica con valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a

la transmisión de un único tipo de programa y 1 corresponde a la mayor diversidad programática posible o el máximo de entropía dentro de un canal.²

En 2008 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) publicó el documento “Indicadores de desarrollo mediático” el cual es un marco estructural para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación bajo una lógica democrática. La propuesta tiene un enfoque sobre el sistema de medios en un contexto nacional y evalúa si la oferta mediática de un país determinado ofrece las condiciones necesarias para el desarrollo de un entorno en el cual puedan prosperar la libertad de expresión, la independencia y pluralismo de los medios. Estas condiciones se dividen, a su vez, en cinco dimensiones y sus indicadores específicos:

1. Existe un marco regulatorio que ofrece protección y apoyo a la libertad de expresión así como al pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación. Este marco considera normas internacionales y debe ser creado y aprobado por la sociedad civil.
2. Participación activa del Estado en el sistema mediático para asegurar que la propiedad y el contenido transmitido en los medios públicos, privados y comunitarios sea plural y transparente.
3. Los medios de comunicación funcionan como plataforma para el discurso democrático, respetan la labor periodística, reflejan y representan la diversidad de intereses en la sociedad, incluyendo la de los grupos marginados. Además, existe una alfabetización elevada en la población respecto a temas de información y medios de comunicación social.
4. Los trabajadores de medios de comunicación tienen capacitación y desarrollo profesional, tanto en lo práctico como académico, y el sector mediático colabora con los gremios profesionales y organizaciones de la sociedad civil.
5. El sistema mediático cuenta con altos niveles de acceso para todos los grupos sociales, especialmente aquellos minoritarios o marginados y hace un uso eficiente de la tecnología para la difusión de noticias e información.

Ninguna categoría es más importante que la otra y deben evaluarse y considerarse como un conjunto para calibrar coherentemente la situación del campo mediático de un país (UNESCO, 2008).

2 La entropía relativa es una medida sensible y significativa, ya que tiene la valiosa característica de ser, en principio, independiente del número de categorías utilizadas al medir la diversidad en el resultado. Es una medida que varía entre 0 y 1; donde 0 expresa la diversidad mínima (es decir, concentración máxima: todo el contenido en una categoría) y 1 expresa la diversidad máxima (todas las categorías tienen igual nivel de expresión).

En 2012, la Unesco también publicó el documento titulado “Indicadores de calidad de las emisoras públicas: Evaluación contemporánea” (Bucci, Chiaretti, Fiorini, 2012). Este documento propone un modelo de medición y fiscalización del pluralismo destinado específicamente a los medios públicos y que se puede adaptar a diversos contextos nacionales. Esta propuesta de la Unesco sostiene que la aplicación de indicadores es útil cuando “cimentan la formación de políticas públicas” y proveen “criterios objetivos y mecanismos impersonales” para que la sociedad organizada participe en la evaluación de sus emisoras públicas. Diseñar y aplicar indicadores de evaluación podrían contribuir además, en su gestión interna, “para la evaluación del desempeño de los equipos, los departamentos, y cada uno de los funcionarios de las emisoras públicas (Bucci et al., 2012, p. 25)”.

La Unesco propone, así, una pauta de evaluación que contempla nueve dimensiones para evaluar a las empresas de medios públicos: Transparencia de gestión, Diversidad cultural, Cobertura geográfica y oferta de plataformas, Patrón público (democrático y republicano) del periodismo, Independencia, Carácter público del financiamiento, Grado de satisfacción de la audiencia, Experimentación e innovación del lenguaje y Estándares técnicos.

Las tres primeras dimensiones problematizan aspectos vinculados específicamente a la información sobre el funcionamiento interno del medio (Transparencia de gestión), el contenido de la programación (Diversidad cultural) y el alcance de audiencias (Cobertura geográfica y oferta de plataformas). Estas dimensiones y su operacionalización, como veremos más adelante, también pueden ser adaptadas al funcionamiento de los medios privados (con o sin fines de lucro) en la búsqueda de un sistema estandarizado de medición del pluralismo informativo.

Debido a que hay una diversidad de modelos de radioemisoras públicas en el ámbito internacional, la Unesco advierte que no es recomendable asignar un valor único a cada dimensión/indicador. Por el contrario, sugiere adaptarlo al contexto cultural y político de cada país. En consecuencia, los indicadores de calidad deben ser analizados a través de un prisma que considere las circunstancias históricas, transitorias, permanentes, coyunturales o estructurales de cada caso nacional.

En el contexto europeo, en tanto, la Comisión Europea encargó en 2009 un informe sobre indicadores para el pluralismo en los medios de sus estados miembros (ICRI, JIBS, CEU, Ernst & Young, 2009) con el objetivo de desarrollar una herramienta de monitoreo basada en la identificación de peligros y riesgos para el pluralismo en los medios. La propuesta se enfoca en medidas regulatorias dinámicas y flexibles (Valcke, 2012). A partir de este informe, la European University Institute, con apoyo de la Comisión Europea, aplica regularmente el *Media*

Pluralism Monitor (MPM) en cada uno de los 27 países³ de la UE para identificar riesgos para el pluralismo en cuatro dimensiones:⁴

1. Independencia política: aborda los niveles de politización en la distribución de recursos a los medios de comunicación, así como el control político de los medios tanto privados como públicos y la autonomía editorial de los medios frente a prácticas manipuladoras de publicidad política, tanto en el área audiovisual como digital.
2. Pluralismo de mercado: evalúa los riesgos para el pluralismo mediático derivados de los campos legal y económico en el que operan los agentes del mercado. Incluye el nivel de concentración de mercados relevantes, el de transparencia de la propiedad, la influencia de las empresas sobre el contenido editorial y la sostenibilidad de la producción de medios y plataformas digitales.
3. Inclusión social: examina el acceso a medios por parte de minorías, comunidades locales o regionales, personas con discapacidad, mujeres y otros grupos sociales tradicionalmente excluidos de la esfera pública y mediática. Esta área considera la alfabetización mediática como una condición necesaria para utilizar los medios de comunicación de manera eficaz; por lo tanto, se examinan los niveles de dicha alfabetización y las habilidades digitales de la población.
4. Protección básica: se refiere a los elementos necesarios para que una sociedad sea pluralista y democrática utilizando criterios como la existencia de mecanismos para salvaguardar la libertad de expresión, el derecho a recibir y difundir información, la independencia política de los organismos reguladores de los medios, además de ver la situación de los periodistas de los países revisados y el alcance de los medios tradicionales y digitales.

Basándose en el Media Pluralism Monitor, Reporteros Sin Fronteras (RSF) publica desde 2015 el “Monitoreo de Propiedad de Medios” (Media Ownership Monitor o MOM, en inglés) como un mapa que permite generar una base de datos pública y de actualización permanente que identifica a los propietarios de los medios de comunicación más importantes por país (prensa, televisión, radio e internet), así como sus intereses asociados. El MOM pretende visibilizar los riesgos para el pluralismo mediático causados por la concentración de la propiedad de los medios. Con el fin de captar las características locales y detectar elementos que

3 A abril del 2022.

4 <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

hagan aumentar o reducir los riesgos de una concentración de medios, el MOM también evalúa cualitativamente las condiciones del mercado y el entorno legal específico. Actualmente, RSF implementa el instrumento en unos 20 países, en distintos continentes, aliándose con organizaciones locales para llevarlo a cabo.⁵

En el contexto europeo, las autoridades reguladoras de la radiodifusión y del audiovisual de alcance estatal/regional o nacional, cuentan con funciones de promoción y fiscalización del pluralismo en los medios y la realización de auditorías y mediciones relativas al pluralismo interno. Por lo general, se circunscriben al ámbito de los medios de titularidad pública y se concentran en evaluar el pluralismo político con metodologías cuantitativas, que permiten la estandarización, comparabilidad y replicabilidad de los resultados. Sin embargo, algunos organismos reconocen que sería deseable combinar estos estudios con otros de carácter cualitativo.

En el caso de España, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) realiza un informe periódico sobre el cumplimiento de las obligaciones de Radio Televisión Española (RTVE) en el que cuantifica la presencia de partidos políticos en los principales programas informativos. Reconoce que no tiene la capacidad para incorporar metodologías cualitativas en su análisis (CNMC, 2018). En cuanto a los medios locales y regionales, existen estudios realizados por autoridades audiovisuales de ámbito autonómico. Así, por ejemplo, el Consejo Audiovisual de Andalucía cuantifica la presencia de actores y partidos políticos en la programación emitida por los operadores de titularidad pública (CAA, 2019). El Consejo del Audiovisual de Cataluña, en tanto, incluye en su informe periódico a los principales operadores privados e incorpora explícitamente el seguimiento de la presencia de mujeres en los medios (CAC, 2020). Asimismo, ha analizado el pluralismo en los programas de opinión en televisión, identificando actores y temáticas más allá de los partidos políticos (CAC, 2017).

En el ámbito académico internacional, destaca el modelo del Laboratorio de Comunicación y Cultura COMandalucía, grupo de investigación interdisciplinar de la Universidad de Málaga, denominado Índice de Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM). Si bien este modelo fue aplicado originalmente a medios públicos locales de Andalucía, sus creadores argumentan la necesidad de aplicar este modelo a una tipología diversa de medios:

“La propuesta del indicador IRSCOM en la medición de la rentabilidad social de los medios no es aplicable solo a los medios públicos y debe ser desarrollada para aplicarla al conjunto de medios que ocupan el espacio radioeléctrico como pres-

5 <https://www.mom-rsf.org/>

tadores de servicio público, más allá de que algunas legislaciones (casos de Francia y España) consideran que solo los medios de titularidad pública están obligados a ello. El espacio radioeléctrico debe ser considerado de dominio público y, por tanto, no privatizable” (Chaparro et al., 2016, p 60).

Tal como su nombre lo indica, este indicador busca evaluar y medir la rentabilidad social en los medios de comunicación, bajo el supuesto de que en la industria de medios el beneficio social debe estar por sobre el beneficio económico. El IRS-COM aplica un instrumento de análisis basado en seis dimensiones:

1. **Gestión:** evalúa el compromiso que tienen los dueños de las concesiones de emisión con los principios de transparencia y el cumplimiento del reglamento local sobre medios de comunicación. Al tratarse de emisoras públicas, considera la existencia de una cuenta pública del medio que sea accesible, la de un consejo asesor que provenga de la sociedad civil y un enlace entre la gobernanza municipal y la emisora.
2. **Capital Social:** se centra en las personas que participan en el medio, fiscalizando, por ejemplo, el número de mujeres y personas con capacidades diferentes contratadas por el medio, y el número de colaboradores, asociaciones y colectivos que participan tanto en el funcionamiento como en la programación de las emisoras. Además, tal puntuación se pondera según el número de habitantes de cada municipio, valorándose el esfuerzo en localidades con menos presupuesto y la colaboración con colectivos.
3. **Articulación Territorial:** se refiere a la pertenencia del medio a redes formales de telecomunicación, así como su participación en las mismas por medio de la transmisión de programas.
4. **Programación:** análisis de los programas del medio según su variedad temática, la transmisión de programas informativos, la existencia de espacios con contenidos locales, programas de música no comercial y la elaboración de contenidos por colaboradores individuales y colectivos.
5. **Presencia en Internet:** actividad del medio en internet; actualización de su sitio *web*, creación multimedia en sus redes digitales, espacios de participación digital para la ciudadanía y emisión del contenido del medio que sea accesible en línea.
6. **Infraestructuras:** equipamientos y recursos de las emisoras adecuados para que el medio realice de forma correcta su trabajo. En el caso de las emisoras municipales de Andalucía, esta área permite evaluar el compromiso de los ayuntamientos responsables con estos medios públicos en torno a la asignación de recursos.

En el Reino Unido, la Office of Communications (Ofcom) realiza informes periódicos del cumplimiento de la misión del operador público, la British Broadcasting Company (BBC). Además, cuenta con un mecanismo orientado a preservar el pluralismo externo, el Public Value Test (PVT), el cual analiza la viabilidad y el impacto en el mercado del lanzamiento de nuevos servicios por parte del operador público como una forma de prevenir impactos negativos, como la desaparición de otros medios existentes.

En 2015, la Ofcom lanzó el documento “Measurement framework for media plurality Ofcom’s advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport” para medir el pluralismo mediático. Esta propuesta consideraba información de la industria mediática como datos sobre los proveedores, tendencias de modelos de mercado y políticas editoriales, incorporando datos cualitativos y cuantitativos. Del informe se destaca, en especial, el uso de de las cifras de consumo y el rol de los proveedores a nivel nacional y regional. Adicionalmente, enfatiza la necesidad de que los medios de comunicación contengan multiplicidad de voces y diversidad de puntos de vista. El modelo de la Ofcom centra este análisis multifactorial en cuatro áreas:

1. Disponibilidad: número de proveedores de medios e información disponibles dentro del Reino Unido para determinar los niveles de diversidad de contenidos mediáticos disponibles.
2. Consumo: índices de audiencia con que cuentan los medios permiten determinar situaciones de dominio y concentración de audiencias de unos medios sobre otros, así como el número de medios que tiene un mismo dueño para difundir contenidos (informativos o de otro tipo) a sus consumidores.
3. Impacto: impacto de los medios en los consumidores y cómo la opinión pública se ve afectada por la información presentada en los medios.
4. Factores contextuales: considera aspectos como pluralidad interna, gobernanza interna, procesos de política editorial, requisitos de imparcialidad, tendencias de mercado y futuros desarrollos de mercado. Incluye cualquier otro punto “relevante” para el entendimiento de la pluralidad que no pueda ser cuantificado.

Para la Ofcom, la medición adecuada del pluralismo en la industria de medios requiere de un análisis multifactorial:

“No es posible medir el pluralismo con una sola métrica, diferentes sistemas de medidas en la industria con diferentes metodologías hacen que las comparaciones

entre éstas sean complicadas. Aunque el uso de una métrica *cross-media* puede proporcionar una visión coherente del consumo, como ocurre con cualquier investigación de consumidores, este enfoque tiene limitaciones. Como tal, ninguna métrica puede usarse de forma aislada y... las medidas deben usarse en combinación para obtener la mejor evaluación cuantitativa” (Ofcom, 2015, p.3).

El énfasis de la Ofcom en los proveedores y las condiciones de mercado a la hora de analizar el pluralismo, en vez de enfocarse solo en el contenido de los programas, se fundamenta en que los acontecimientos que ocurren en el mercado mediático (como la disminución de proveedores de noticias o cambios en la audiencia) pueden afectar el pluralismo de medios. Uno de los objetivos de este modelo es mantener una diversidad de proveedores en la industria mediática británica que asegure su pluralidad, ya que, tal como consta en “Measuring media plurality Ofcom advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport” (Ofcom, 2012), para garantizar el pluralismo es necesario impedir que cualquier propietario de medios tenga una influencia desproporcionada sobre la opinión pública y sobre el quehacer político. Es decir, una forma de asegurar que los vaivenes del mercado no dañen el pluralismo mediático es establecer límites de participación en la propiedad de las plataformas mediáticas, los que deben ser fijados por el Parlamento Británico. Dichos límites no debiesen ser absolutos, pues podrían, a su vez, afectar la sostenibilidad, la innovación y el dinamismo del campo.

En Portugal, en tanto, la Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) elabora un informe anual en el que evalúa la observancia del principio de pluralismo en los medios, que incluye tanto a la televisión pública como a los principales operadores privados. La evaluación cuantifica la presencia de partidos políticos y representantes del Gobierno. Asimismo, elabora informes relativos a la cobertura informativa durante periodos electorales en distintos soportes: prensa, radio y televisión (ERC, 2017).

En el caso de los datos sobre televisión, la experiencia portuguesa enfoca su evaluación en el pluralismo político mediante visionado de pantalla e integrando de forma secundaria información sobre las audiencias. Su modelo de análisis estudia los programas de forma aislada y no problematiza el canal o ecosistema mediático donde se emiten dichos programas. El análisis del pluralismo político se realiza de manera simple o ponderada.

El modelo simple se refiere a la visibilización de los partidos políticos y considera tanto su presencia como referencia en los contenidos informativos. En este sentido, somete a evaluación únicamente los casos donde los partidos políticos son representados de forma directa o indirecta, son objetos de crítica y existe un espacio

de discusión entre diferentes posturas. Por lo tanto, no se consideran las críticas a los partidos políticos que carecen de diálogo entre adversarios o contrapartes.

El modelo ponderado, en tanto, asimila las definiciones del modelo simple e integra otros elementos centrales. En primer lugar, la *valência* o valoración: se entiende como el tono o estimación positiva, neutral o negativa respecto de las opiniones emitidas por los partidos políticos. Paralelamente integra cuatro sub variables:

1. Situación contextual: comprende la valoración positiva, neutral o negativa donde se desenvuelven los discursos de los partidos políticos involucrados.
2. Calidad: asimila la intervención del partido político de forma directa (quién emite el discurso) o indirecta (referido o citado de quién habla) y la crítica.
3. Número de voces: cuantifica a los representantes de los partidos políticos, documentos institucionales y declaraciones que el canal ha compilado en torno a la opinión directa de los partidos políticos. En conjunto, se busca determinar su diversidad.

Con respecto a las audiencias, la metodología de medición del órgano regulador portugués considera la audiencia media o audiencia promedio por segundo, es decir, la ponderación entre el tiempo en que un espectador se contactó con un programa y la duración total del respectivo programa. Esto implica la posibilidad relativa de predecir las variaciones de audiencia al detectar la afinidad entre la opinión de los partidos políticos y los espectadores. Según la ERC, estas variables permiten que el modelo sea más sensible al contexto de cómo es presentado un partido político en la televisión, al tener elementos que permiten ponderar tal aspecto.

En Colombia, en tanto, la ley Núm. 1.978 de 2019⁶ otorgó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), y en especial a su Unidad de Contenidos Audiovisuales, funciones relacionadas con la garantía y la promoción del pluralismo informativo y la imparcialidad informativa. Incluye, además, la función de vigilar y sancionar las conductas que atenten contra este principio. Para desarrollar esta labor, el ente público ha elaborado un método de evaluación del pluralismo informativo. Así, el modelo colombiano considera las dimensiones tanto interna como externa del pluralismo y, para ello, elabora una serie de consideraciones iniciales antes de establecer su propuesta de evaluación (CRC, 2021):

1. La evaluación del pluralismo es compleja y se relaciona con las libertades de expresión, opinión e información y empresa.

6 Que modificó la ley Núm. 1.341 de 2009.

2. El pluralismo informativo se asocia a la producción de contenidos periodísticos, por lo tanto, recomienda su monitoreo en géneros informativos y en formatos como noticieros, debate, opinión, documentales, reportajes y crónicas.
3. La observación del contenido es la variable más relevante y se recomienda un monitoreo sistematizado y permanente tanto de la televisión abierta como de pago.
4. La televisión es central en la evaluación del pluralismo informativo, debido a la posibilidad de los canales regionales y comunitarios de construir memorias distintas.
5. La evaluación del pluralismo recae tanto en la diversidad de contenidos (étnica, cultural, identidad, sexual y lingüística) como en los agentes que los producen y de las distintas zonas geográficas del país.
6. La propiedad, concesiones de espacios, financiamiento (especialmente público) y el uso del espectro para acceder a los excedentes digitales por parte de diversos actores son relevantes para el pluralismo.

A partir de dichos supuestos, la CRC propone cuatro dimensiones en las cuales impacta el pluralismo. Cada dimensión está compuesta por diferentes niveles que, a su vez, consideran distintas variables de análisis que se ajustan al pluralismo externo e interno. Exponemos este caso con más detalle por su exhaustividad, cercanía sociocultural y similitud con la propuesta de este libro.

DIMENSIÓN	NIVEL	VARIABLE
Observación del contenido (pluralismo interno)	Diversidad étnica / cultural	Comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, comunidades raizales, comunidades palenqueras y pueblo Rrom (o gitano).
	Tematización	Política, economía, medio ambiente, salud y orden público.
	Fuentes / Actores	Oficial, ciudadanía, militar, experto, político y periodista.
	Recursos narrativos.	Imágenes de archivo, infografía y puesta en escena
	Diversidad geográfica.	Internacional, nacional, regionales y local.
	Acceso para la población sorda e hipoacúsica.	Lenguaje de señas.

DIMENSIÓN	NIVEL	VARIABLE
Caracterización del Mercado: concentración y propiedad de medios (pluralismo externo).	Estructura de propiedad	Canales privados, canales cerrados o de pago, canales públicos regionales y canales comunitarios.
	Concesionarios con contenidos informativos	Canales de pago, canales públicos regionales y canales comunitarios.
	Espectro asignado a organizaciones sin ánimo de lucro	Ubicación geográfica y tipo de organización (étnica, cultural)
Mecanismos de financiamiento (pluralismo externo e interno).	Inversión pública en contenidos	Recursos FUTIC ⁷ , recursos Ministerio de Cultura, recursos MinTIC, canales públicos regionales y canales comunitarios.
	Inversión privada (nacional/extranjera) en contenidos	Canales privados, canales por suscripción y plataformas SVOD.
	Ubicación geográfica empresas beneficiarias	Departamento y municipio.
	Análisis contenidos resultado de convocatorias públicas	Audiencia objetivo, objetivo del programa, sinopsis, franja horaria y contenido multiplataforma.
Mecanismos de participación ciudadana (pluralismo externo e interno).	Reportes defensoría televisivos	Mecanismo de recepción de PQR, estrategias de difusión de los mecanismos de recepción de PQR y sistematización y caracterización de Peticiones, Quejas y Reclamos.
	Interacciones del Regulador con los usuarios del servicio	Temas comunicados, actividades adelantadas de difusión, defensa y protección de derechos y sanciones impuestas.
	Análisis de consumo de televisión	Concentración de audiencias (canales, programas, ubicación geográfica, rango etario) y concentración de audiencias vs concentración de propiedad.
	Análisis de contenido programas Defensoría del Televidente	Diversidad étnico/cultural, tematización, fuentes/actores, contenido multiplataforma y acceso a población sorda e hipoacúsica.

Tabla 1. Modelo de medición del pluralismo de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones de Colombia. Fuente: CRC (2021).

7 Fondo Único de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones, Colombia.

Síntesis

A partir de la revisión de distintos modelos e instrumentos para medir y evaluar tanto el pluralismo mediático como otros principios adyacentes, tales como la diversidad, la calidad o la rentabilidad social, destacamos lo siguiente:

De la Unesco, la distinción entre la dimensión interna y la externa del pluralismo es crucial, así como su sensibilidad hacia el contexto nacional en el cual se aplique el instrumento de análisis propuesto. Del Media Pluralism Monitor (MPM) de la UE, destacamos las propuestas sobre la inclusión social de minorías y otros grupos en el contenido mediático, la existencia de medidas de protección de la libertad de expresión básicas para la existencia del pluralismo y el aseguramiento de la independencia política dentro de los medios de comunicación.

De la Ofcom, es crucial su convicción de construir un sistema de medición de carácter multidimensional que debe considerar tanto el contenido de los programas como aspectos industriales del ecosistema mediático, incluyendo el análisis del alcance de los medios, las cuotas de consumo y la diversidad de la oferta mediática. Este supuesto aparece también en el IRSCOM, cuyo enfoque multidimensional incluye aspectos como el análisis de la presencia en internet de un medio, la transparencia en la gestión y la articulación territorial, que coincide con lo que la Ofcom denomina alcance. En síntesis, ambos modelos destacan porque proponen abordar tanto el pluralismo interno como el externo a nivel de la industria mediática de sus respectivos países.

El modelo portugués, en tanto, se enfoca en la diversidad política. Cuantificar la presencia de los partidos políticos en los contenidos permite dimensionar la diversidad de fuentes que gestionan los medios de comunicación y evaluar especialmente el desarrollo del pluralismo político.

El trabajo de la NHK nos recuerda, también, la importancia de desarrollar métricas y fórmulas matemáticas que permitan construir datos operacionalizables y estandarizados y, con ello, comparables.

Por último, la experiencia de la regulación en Colombia surge como una propuesta más acabada en el contexto latinoamericano. Refuerza la necesidad de establecer un modelo de evaluación de carácter multidimensional que articule diversas variables de análisis de forma sistemática, incluyendo en un mismo modelo a medios nacionales, regionales y comunitarios y considerando también las particularidades de cada tipo de medio.

LEGISLACIÓN, REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PLURALISMO MEDIÁTICO EN CHILE

Derecho internacional de los Derechos Humanos

Desde una perspectiva democrática, el pluralismo mediático enlaza con derechos fundamentales vinculados al ejercicio de la libertad de expresión. Para preservar estas libertades y derechos, los principales tratados establecen tanto límites a la injerencia de organismos públicos en su ejercicio (es decir, una aproximación negativa, de prescindencia, del Estado), así como también obligaciones de implementar acciones para delinear un marco administrativo y legislativo que garantice el pluralismo y la diversidad (o, en otras palabras, un enfoque positivo, de presencia activa del Estado). Hay tres tratados internacionales de Derechos Humanos que son relevantes para este debate: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (si bien este último a modo de referencia, no aplicable a nuestro ordenamiento jurídico interno).

1. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos reconocen la libertad de expresión y de opinión como derechos fundamentales para el desarrollo de la persona y como piedra angular de las sociedades libres y democráticas, tal como lo señala el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de las Naciones Unidas.¹ Además de reconocer ambos derechos, el artículo 19 del PIDCP establece una protección reforzada destinada a garantizar medios de comunicación libres, exentos de censura y restricciones indebidas que impidan su desarrollo. Este artículo también deja abierta la posibilidad de que un Estado imponga restricciones a la libertad de expresión, siempre y cuando estén claramente definidas por ley y se apliquen en casos excepcionales, como asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o

1 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado internacional que reconoce derechos civiles y políticos, así como también establece mecanismos para su protección. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

la salud o la moral pública.”²

En su Observación General N°34, el PIDCP señala que la libertad de expresión implica que las opiniones puedan expresarse y compartir libremente; por lo tanto, ambas libertades deben defenderse en conjunto.³ También indica que los Estados partes deben adoptar medidas adecuadas para evitar una concentración excesiva de los medios en manos de grupos privados que derivan en un monopolio u oligopolio de la industria mediática y, con ello, disminuya la variedad de fuentes y opiniones⁴ en el debate público. Asimismo, en el caso de los servicios audiovisuales con limitación de número, la Observación señala que:

“Los Estados partes no deben imponer regímenes de licencia y derechos onerosos a los medios de la radiodifusión y la televisión, incluidas las emisoras comunitarias y comerciales” y debe designar “en forma equitativa el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad”.

Los pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas relativos a la compatibilidad de las restricciones a la actividad de radio y televisión con el PIDCP contienen una serie de obligaciones que se derivan del artículo 19 y que resultan de aplicación a las distintas fases de la administración de la escasez, a saber: (i) La limitación en el número de medios de comunicación no puede ser de tal intensidad que restrinja el pluralismo, como ocurre cuando el número de licencias es excesivamente reducido; (ii) Diversidad en los tipos de operadores, públicos, comerciales y comunitarios; (iii) Los requisitos de acceso y prestación a la actividad no pueden incluir condiciones onerosas que puedan perjudicar a los distintos operadores; (iv) Los procedimientos de adjudicación deben ser abiertos, claros y transparentes; (v) Carácter periódico de los procedimientos de adjudicación; (vi) Criterios de adjudicación de licencias razonables, objetivos y no discriminatorios, así como orientados a promover el pluralismo; (vii) Las decisiones administrativas sujetas a recurso judicial. Asimismo, también incluye recomendaciones relativas a la organización administrativa, en concreto, sugiere la creación de un órgano de carácter público e independiente, con competencias definidas por norma con rango de ley.⁵

2 Naciones Unidas (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19, párrafo 3.

3 PIDCP (2011) Observación general N° 34, Párrafo 2.

4 PIDCP (2011) Observación general N° 34, Párrafo 40

5 Comité DDHH de Naciones Unidas, Observación General núm. 34, Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión de 12 de septiembre de 2011 (CCPR/C/GC/34), párr. 39.

2. CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En el sistema interamericano de Derechos Humanos, el pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación son de particular importancia para el ejercicio pleno y universal del derecho a la libertad de expresión. Una muestra de ello son los estándares en la materia desarrollados en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶ (CIDH), así como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷ (Corte IDH), y que apuntan al deber estatal de garantizar el máximo pluralismo y diversidad en el debate público como mecanismo para garantizar el efectivo cumplimiento del artículo 13 de la Convención.⁸

De acuerdo al artículo 13 de la Convención “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

La Corte IDH considera que los Estados democráticos deben atender la importancia de la libertad de expresión y la responsabilidad que recae en los medios de comunicación, apuntando a que el Estado no solo debe disminuir las restricciones en la circulación de información sino que también debe promover el equilibrio de las diversas informaciones en el debate público, ya que ello impulsa el pluralismo informativo⁹. A su vez, señala la importancia de la protección de los derechos humanos de quienes enfrentan el poder de los medios y llama a asegurar que existan condiciones donde se dé una expresión equitativa de ideas.¹⁰

6 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es una organización creada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1959 para promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos en los estados partes de la OEA.

7 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es un órgano judicial de la OEA que funciona de forma autónoma para proteger los derechos humanos dentro de los Estados miembros. Fue fundada en 1979 y tiene su sede en San José, Costa Rica.

8 La Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en 1969 y ratificada por Chile en 1990, es un tratado internacional que se circunscribe al sistema interamericano de protección de los derechos humanos y surge en el marco de competencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) a la que Chile pertenece. Establece una serie de derechos que los países comprometen promover, respetar y garantizar, como son los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales; así como una serie de deberes que les caben a las personas en tanto miembros de una comunidad.

9 Corte IDH (2008) Caso Kimel Vs. Argentina, sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 57.

10 Ibid.

La Corte IDH también establece que el Estado debe proteger y garantizar la pluralidad de medios porque aquello garantiza una libertad de expresión efectiva. Para eso, debe haber una restricción mínima a la información y una búsqueda del equilibrio en la participación para que los medios estén abiertos a todos sin discriminación y no haya sectores excluidos.¹¹ A su vez, es indispensable que los medios de comunicación recojan las más diversas informaciones y opiniones a fin de permitir la libertad de expresión en una sociedad democrática.¹² Correspondiendo al Estado promover el pluralismo de voces y actuar para evitar la concentración.¹³

Para la Corte IDH, el pluralismo de ideas en los medios no puede medirse únicamente a partir del número de medios de comunicación. También debe considerarse que las ideas e información difundidas sean efectivamente diversas y tengan enfoques diversos e, incluso, divergentes, sin que exista una visión o postura única. Para democratizar el acceso a los diferentes medios de comunicación se requieren distintas medidas que garanticen el pluralismo y la diversidad de fuentes y de contenidos, como la existencia de una variedad de tipos de medios de comunicación tanto comerciales, como públicos y comunitarios.¹⁴ Para el caso de los medios que utilizan el espectro (radio y televisión abierta), en que el acceso a las frecuencias es limitado, es necesario asegurar la representación de diversos enfoques y, para ello, los procesos administrativos de asignación y renovación de frecuencias deben implementarse siguiendo principios que garanticen y fortalezcan el pluralismo informativo.¹⁵

Tomando como base la jurisprudencia de la Corte IDH y los pronunciamientos de las distintas Relatorías para la libertad de expresión, la CIDH junto con la Relatoria para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, han desarrollado estos principios generando una sistematización de los estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente (CIDH, 2010). En estos estándares se profundiza respecto de la regulación de la actividad de radiodifusión, destacando que esta debe orientarse a asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y mayor diversidad de los

11 Corte IDH (2015) Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párrafo. 142. Corte IDH (2021) Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala, sentencia de 6 de octubre de 2021, párrafo. 88.

12 Ibid,

13 Corte IDH (2021) Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala, sentencia de 6 de octubre de 2021, párrafo. 86.

14 Ibid.

15 Corte DH (2015), Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párrafo. 394.

medios de comunicación.¹⁶ Además se incide en aspectos que tienen impacto en la promoción del pluralismo como la asignación de publicidad oficial a los medios de comunicación,¹⁷ así como la independencia y autonomía tanto de quienes dirigen los medios de titularidad pública como de las autoridades de aplicación y fiscalización del sector audiovisual.¹⁸

3. CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁹ (CEDH) consagra la libertad de expresión como un derecho de las personas a recibir y emitir informaciones sin interferencia de las autoridades públicas o las fronteras.²⁰ Detalla, también, con mayor profundidad que el artículo 19 del PIDCP las restricciones legales admisibles, tal como se puede ver en el segundo apartado que señala que los Estados tienen la facultad de imponer restricciones, formalidades y condiciones sobre la libertad de expresión. Dichas limitaciones deben, también, cumplir ciertos estándares para ser admisibles, como las siguientes:

“[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” (CEDH, 2010, artículo 10, párrafo 2).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) considera el pluralismo un requisito para una sociedad democrática. En este sentido, en un sector tan sensible a injerencias externas como el de los medios de comunicación de masas, al derecho a no ser objeto de restricciones se añade, desde una perspectiva objetiva, la obligación positiva de los Estados de establecer un marco normativo apropiado para garantizar un pluralismo efectivo, actuación que no se limita a una mera misión subsidiaria cuando la libertad no se alcanza de forma espontánea sino como una de las garantías para la protección de los derechos fundamentales.

16 Ibid. Párrafos 26 ss.

17 Ibid. Párrafos 122 ss.

18 Ibid. Párrafos 50 y 88.

19 El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales fue adoptado por el Consejo de Europa para velar por los derechos y libertades de las personas de los Estados miembros, fue adoptado el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953.

20 CEDH (2010), Artículo 10, Párrafo 1.

Según la jurisprudencia del TEDH,²¹ el mandato de fomentar el pluralismo comprende tanto una dimensión cuantitativa, relativa a la existencia de varios operadores, así como también una cualitativa; es decir, un acceso efectivo al sector por parte de una diversidad de medios que refleje, lo máximo posible, la variedad de corrientes de opinión que existen en una sociedad. O, en otras palabras, este enfoque mixto supone que la mera existencia de varias cadenas o la posibilidad teórica de acceso de nuevos operadores no basta para garantizar el pluralismo. Los monopolios son, por lo tanto, incompatibles salvo que se demuestre una necesidad imperiosa o un escenario excepcional en el que un sector económico o político de la sociedad con posición de dominio pueda presionar a difusores y restringir su libertad editorial. Ahora bien, del CEDH no se deriva un derecho irrestricto a crear medios de comunicación audiovisuales, en sus distintas modalidades, como tampoco un mandato para habilitar el mayor número de licencias técnicamente posibles. Lo que se requiere, siguiendo el Convenio, es una configuración del sistema de medios orientado a garantizar un pluralismo efectivo, acorde con la diversidad de una sociedad determinada.

En el seno del Consejo de Europa es posible identificar también instrumentos de derecho flexible o *soft law* que contienen orientaciones destinadas a adecuar la normativa interna de los países a los estándares del CEDH. La Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros sobre “La independencia y las funciones de las autoridades reguladoras del sector de la radiodifusión”²² resulta de particular interés pues define las funciones y características principales de estos órganos, su carácter autónomo y el ejercicio transparente de su labor.

Marco constitucional sobre libertad de expresión²³

El numeral 12 del artículo 19 de la Constitución de 1980 garantiza el derecho a la libertad de expresión; sin embargo, no se refiere explícitamente al pluralismo, aun cuando incluye mandatos vinculados a este principio. Respecto al pluralismo externo, la Constitución establece la prohibición del monopolio estatal sobre

21 TEDH (2012), Caso Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia, Demanda 38433/09, párrafo 130.

22 Disponible en <https://bit.ly/3w2BSzS>

23 El borrador de Nueva Constitución rechazado el 4 de septiembre pasado contenía algunas diferencias importantes en este apartado, donde destacamos las siguientes: el pluralismo y la prevención de la concentración de la propiedad de los medios como deber del estado, la pérdida del rango constitucional del Consejo Nacional de Televisión y la falta de un órgano institucional en su reemplazo..

los medios de comunicación social, así como el reconocimiento de la libertad de fundar, editar y mantener medios de comunicación escritos. Esto es coherente con “el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica” y la prohibición del monopolio estatal en cualquier actividad económica, tal como lo establece el art. 19.21 (Silva, 2008). La Constitución no reconoce un derecho a crear medios de radiodifusión y televisión, lo cual es acorde con el hecho de que estos medios requieren utilizar el espectro radioeléctrico. O, en otras palabras, en estos casos no existe el derecho a utilizar una frecuencia, sino que el acceso a la explotación de este bien escaso y, por lo tanto, la actividad de radiodifusión y televisión, queda supeditado a un régimen de autorización.

En el caso de la televisión, la Constitución reconoce al Estado, a las universidades y a los actores que determine la ley²⁴ el derecho a participar de la explotación de las ondas de televisión abierta. Así, delega en el legislador determinar el alcance de este derecho, definiendo qué universidades, personas o entidades podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión. La Constitución establece un sistema plural, pero exige que éste se rija por la libertad de mercado del artículo 19.21, otorgando amplias facultades al legislador para configurar el acceso al sector de la televisión.

Otra de las particularidades del estatus constitucional de la televisión es la creación de un órgano supervisor de carácter autónomo y con potestad administrativa propia, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), encargado de velar por el *correcto funcionamiento* de los servicios de televisión del país (Ley 18.838, art. 1). La reforma constitucional que reglamentó la convocatoria y realización de un plebiscito nacional para reformar la constitución incorporó a las televisiones de libre recepción para transmitir gratuitamente propaganda electoral.²⁵

La Constitución establece un régimen especial para la televisión en comparación con otros medios pues contempla un mayor grado de intervención pública; en consecuencia, la televisión no se configura como un grupo intermedio²⁶ cualquiera, sino que está constitucionalmente concebida como un servicio que debe funcionar correctamente.²⁷ Esta norma permite amplias restricciones en el acceso a la actividad, mediante una cláusula de titularidad restringida y selectiva

24 Que quedó plasmada en la ley Núm. 18.838 que reglamentó el CNTV, promulgada en septiembre de 1989.

25 Artículo 130. Del Plebiscito Nacional, reforma del 5 de mayo, 2020. Es importante mencionar, también, que la ley electoral incluye la franja electoral gratuita a ser transmitida por televisión abierta, regulada y fiscalizada por el CNTV.

26 Entendidos éstos como aquellos que se encuentran entre el Estado y el individuo.

27 Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), Rol N° 2487, de 21 de junio de 2013, con. 46°

que es decidida por el CNTV.²⁸ Desde esta perspectiva, el pluralismo externo en la televisión no se garantiza constitucionalmente mediante la libertad de elección entre una variada oferta de medios, sino a partir de la diversidad en el tipo de prestadores, a saber: el Estado, las universidades y otras entidades que determine la ley. Esto supone que el establecimiento de una televisión pública no se opone al rol subsidiario del Estado siempre y cuando la programación sea del tipo que la televisión comercial no es capaz de entregar (Zárate, 2016).

Respecto al pluralismo interno, la cláusula del correcto funcionamiento legitima una mayor intervención pública en los contenidos de la programación. La Constitución reconoce esta acción positiva del Estado en sus atribuciones de restringir ciertos contenidos, regular y fiscalizar horarios protegidos para niños, niñas y adolescentes, obligar a cuotas de producción cultural, la obligación para los canales de televisión abierta de emitir campañas de interés público, las atribuciones para promover el pluralismo en los contenidos televisivos. Durante la tramitación de la ley 20.750 que permite la introducción de la TV digital, un grupo de parlamentarios llevó al Tribunal Constitucional el artículo 1º en lo relativo al pluralismo, ya que la redacción hacía mención a que el correcto funcionamiento suponía la exclusión de mensajes contrarios al pluralismo en los contenidos emitidos. La sentencia correspondiente señaló que era inconstitucional exigir la exclusión de mensajes contrarios al principio de pluralismo, ya que esto afectaría a la libertad editorial de los canales:

“...el deber asignado a los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión en orden a excluir de los contenidos entregados aquellos que atenten contra ciertos principios que define el legislador, importa una evidente mutilación al pleno ejercicio de la libertad de emitir opinión y de informar, representando una forma de censura previa. Las ideas, juicios o noticias que el emisor desea difundir no quedan entregados a su libre albedrío, sino que son juzgados por un poder externo.”²⁹

Otros medios, como los impresos y las empresas radiales, no están sujetos a los mismos estándares de intervención que regulan a la televisión abierta. La Constitución establece para aquellos un régimen de libertad, que limita la intervención pública que pueda afectar a su libertad editorial,³⁰ así como a otras garantías y libertades constitucionales propias de la autonomía de los grupos intermedios,

28 STC Rol N° 56, de 9 de agosto de 1988, con. 8º y ss.; Rol N° 2487, de 21 de junio de 2013, con. 16º; Rol 2541, de 18 de noviembre de 2013, con. 20º.

29 STC Rol N° 2541, de 18 de noviembre de 2013, con. 7

30 Reconocida en el artículo 19.12 de la Constitución.

incluyendo los medios. Esta libertad no es absoluta y presenta ciertos límites. Por ejemplo, considera admisibles determinadas obligaciones de pluralismo interno para tutelar otros derechos, como la inserción de contenidos derivados del ejercicio del derecho de rectificación por parte de persona ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social previsto en el artículo 19.12.³¹

Legislación sobre medios de comunicación

La ley 19.733 “Sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo”, conocida como “ley de prensa” fue promulgada en 2001 luego de casi una década de debate parlamentario. Aunque como su nombre lo indica, regula principalmente la actividad periodística, contiene aspectos relativos a la actividad de radiodifusión y televisión.

Esta ley establece que el objetivo del pluralismo del sistema informativo es favorecer la expresión de la diversidad social, cultural, política y regional del país (art. 3). Las medidas para alcanzar este propósito se encuadran principalmente en el ámbito del pluralismo externo o estructural. Consisten, específicamente, en que asegura la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social, suponiendo que eso garantizaría un aumento cuantitativo de medios y un alcance diverso de éstos; recomienda difundir las campañas informativas públicas de carácter local preferentemente en medios que tengan dicho alcance; establece la obligación de los medios de proporcionar y actualizar su información sobre sus propietarios y controladores directos o indirectos; consagra el control preventivo de las operaciones de fusión, compra o asociación de compañías de medios que operen concesiones de radiodifusión o televisión y su eventual impacto en la libre competencia de los mercados.

La historia de la ley indica que en 1995 el Tribunal Constitucional³² consideró inconstitucional la imposición de mayores exigencias de pluralismo interno al sistema de medios. Originalmente, la ley 19.733³³ estipulaba que:

“El Estado tiene la obligación de garantizar el pluralismo en el sistema informativo, para lo cual habrá de favorecer la coexistencia de diversidad de medios de comunicación social y la libre competencia entre ellos, asegurando la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión, así como la variedad social, cultural y económica de las regiones”.

31 Ver Carrillo (1986) y Lazkano (2010).

32 STC Rol 226, de 30 de octubre de 1995.

33 En el artículo 9, inciso primero.

Sin embargo, la frase relativa a “asegurar la expresión efectiva de las distintas corrientes de opinión” llevó a un grupo de diputados de partidos de derecha³⁴ a presentar el proyecto ante el TC, el cual consideró que esta frase efectivamente podía constituir una intromisión tanto en la libertad editorial de los medios, como en su autonomía para organizarse internamente y emprender en tanto empresa mediática,³⁵ de manera que fue eliminada del texto legal definitivo.

El TC fundamentó la modificación del proyecto de ley en el artículo 19.12 de la Constitución que reconoce la libertad de expresión y el artículo 1 de la Carta que protege la autonomía de los grupos intermedios. Paralelamente, argumentó que los medios de comunicación verían amenazada su autonomía si el Estado intervenía en sus decisiones editoriales y de contenido con el objetivo de asegurar el pluralismo (Zárate, 2016).

La sentencia señaló, además, que las medidas legítimas para promover el pluralismo deben ser compatibles con el ejercicio de otros derechos constitucionales. De allí que consideró que ciertas restricciones a la concentración de la propiedad pueden afectar la libertad de desarrollar cualquier actividad económica (19.21) y el derecho a la propiedad (19.24). Así, el tribunal eliminó los porcentajes máximos de control de un mercado informativo originalmente propuestos en el texto, a saber: el texto original establecía que ningún operador podría controlar más del 30% del mercado de la prensa escrita, así como del de su distribución; ninguna persona podría controlar más del 15% del mercado informativo general; dos o más personas no podrían controlar más del 20% de dicho mercado, ni ningún operador podría controlar dos o más medios operando en un mismo mercado (por ejemplo, controlar dos canales de televisión o dos empresas de distribución de prensa impresa).

Estas medidas tenían el objetivo original de analizar el impacto de estos movimientos empresariales en el mercado informativo. Sin embargo, con la modificación de esta ley en 2009,³⁶ se reorientó este enfoque: en adelante, se impone un sistema de control previo respecto de la totalidad de operaciones de adquisición y concentración de concesiones de radio y televisión, que se regirá por lo previsto en

34 Diputados Luis Valentin Ferrada, Andrés Chadwick, Alberto Espina, Carlos Vilches, Alberto Cardemil, Víctor Pérez, Iván Moreira, Juan Antonio Coloma, Pablo Longueira, Darío Paya, Carlos Bombal, Cristian Leay, Patricio Melero, Alejandro Garcia-Huidobro, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca, Carlos Caminondo, Carlos Cantero, Angel Fantuzzi, José Antonio Galilea, José García, José María Hurtado, Harry Jurgensen, Carlos Ignacio Kuschel, Arturo Longton, Rosauro Martínez, Eugenio Munizaga, Ramón Pérez, Marina Prochelle, Baldo Prokurica, Claudio Rodríguez, Valentín Sol+is, Alfonso Vargas, Carlos Vacarce y Osvaldo Vega.

35 Sentencia Tribunal Constitucional (STC) Rol N° 226, de 30 de octubre de 1995, cons. 28º, 29º y 31º.

36 Se derogó el artículo 37 y se modificó el 38.

la normativa de competencia,³⁷ sin perjuicio de que tanto el pluralismo informativo como la diversidad, puedan ser eventualmente resguardados o promovidos en forma indirecta mediante el resguardo o promoción de la libre competencia entre los medios de comunicación social (Anguita y Labrador, 2019; Zúñiga, 2008).

Otras medidas que contempla la ley de prensa pueden considerarse como orientadas a fomentar el pluralismo interno, tales como: financiar la realización y difusión de programas o medios de comunicación social de carácter regional, lo que supone un incentivo a que los medios incluyan contenidos diversos. Los artículos respectivos no especifican una plataforma, formato o tipo de medio. Asimismo, la ley también considera destinar recursos públicos, con periodicidad anual, para realizar estudios sobre el pluralismo mediático.³⁸ El propósito de este instrumento es generar información, basada en evidencia, que permita a los organismos públicos orientar la toma de decisiones y el diseño de políticas en el campo.³⁹

Régimen jurídico de la televisión

La regulación de la televisión se encuentra contenida principalmente en la ley 18.838 de 1989 (y sus sucesivas modificaciones) que crea al CNTV y, también, en otros cuerpos legales que inciden en el estatuto normativo de la televisión en Chile; a saber, la ley 19.733 sobre libertades de opinión, información y ejercicio del periodismo; la propaganda electoral que debe transmitirse gratuita y equitativamente antes de cada elección, contenida en la ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios (1988), o el régimen especial que la Ley 19.132 de 1992 (y sus recientes modificaciones) le otorga a la empresa pública Televisión Nacional de Chile (TVN).

Para garantizar el acceso de una variedad de operadores de servicios de televisión, la legislación establece límites al número de concesiones que cada operador puede adjudicarse y poner en uso.⁴⁰ En particular, cada adjudicatario puede

37 Por lo tanto, exige un informe de la Fiscalía Nacional Económica (FNE).

38 Fondo de Estudios del Pluralismo en el sistema informativo nacional. La ley menciona que se creará este instrumento, pero no se hizo efectivo sino hasta casi una década después de la promulgación de la ley.

39 Ver el punto 4 de la sección Políticas públicas para el desarrollo del pluralismo en este mismo capítulo.

40 El artículo 15 de la ley 18.838 del CNTV, incorporado por la ley 20.750 de 2014 que introdujo la ley de TV digital terrestre, establece que no podrán otorgarse nuevas concesiones a personas jurídicas que posean una concesión del mismo tipo o administren una concesionaria de concurso público en la misma zona de servicio.

operar una sola concesión por zona de servicio,⁴¹ a excepción de TVN que puede operar una segunda concesión en una misma zona con tal de que transmita señales de índole regional o de concesionarios que no cuenten con medios propios (denominados “concesionarios con medios de terceros” en la ley de TV Digital).

Respecto a la diversidad, la ley del CNTV⁴² diferencia los concesionarios según alcance geográfico en nacional (está presente en más de la mitad de las regiones del país), regional (tiene presencia en una o más regiones, pero éstas cubren menos del 50% de las regiones) y local (tiene presencia en una sola región, con alcance de un cuarto o menos de la población de dicha región y con una cobertura menor a la mitad de las comunas de esa región).

La reforma legal de 2014 reconoce, también, la televisión local de carácter comunitario, dirigida a organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan el desarrollo social y local, así como también las televisiones culturales o educativas. Así, la ley define como concesiones locales de carácter comunitario:

“Aquellas personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, que sean titulares de una sola concesión dentro de los márgenes de presencia establecidos para los concesionarios de cobertura local y que no podrán formar cadenas ni redes de manera permanente. Dichos concesionarios deberán velar por la promoción del desarrollo social y local, debiendo dar cabida a aquella producción realizada por grupos sociales o personas que residan en la zona de cobertura de su concesión. Podrán ser concesionarios locales de carácter comunitario las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias constituidas en conformidad a la ley N° 19.418, las comunidades agrícolas y las comunidades y asociaciones indígenas, entre otros. No podrán ser concesionarios locales de carácter comunitario las organizaciones político partidistas. Las concesiones locales de carácter comunitario serán indelegables y se prohíbe su transferencia, venta o cualquier forma de cesión directa o indirecta” (Art. 15 ter letra d).

Cabe señalar que las concesiones televisivas de carácter comunitario son las únicas definidas con este nivel de detalle respecto de sus obligaciones y restricciones.

La legislación establece que el 40% del total de las concesiones asignables para la televisión digital deben destinarse a operadores de carácter regional, local y local comunitario, así como también a aquellos de carácter educativo y cultural. Esta

41 Zona geográfica para la cual se brinda el servicio de televisión.

42 Artículo 15 ter.

medida busca garantizar la diversidad de tipos de canales.

En cuanto a la televisión pública, la norma sólo ha previsto y reconocido a Televisión Nacional de Chile (TVN) y excluye a otros organismos públicos de postular y adjudicarse concesiones, como pueden ser las municipalidades o los órganos parlamentarios que, de hecho, cuentan con proyectos televisivos, pero han sido excluidos de los concursos en los que han participado.⁴³ Aquellas municipalidades que tenían concesiones de ámbito local vigentes antes de las reformas que introdujo la ley 20.750 de 2014 pudieron mantenerlas, revirtiendo en sede judicial la negativa del CNTV a tramitar una solicitud de migración de concesión de televisión analógica a digital.⁴⁴ A pesar de que la ley de TV Digital (20.750) le permite a la televisión pública optar a una segunda frecuencia para desarrollar señales regionales o para acarrear a productores independientes, hasta el momento TVN no ha hecho efectiva esta prerrogativa.

Finalmente, la ley también contempla un sistema de asignación secundaria de concesiones de televisión de libre recepción. Este permite que operadores con infraestructura propia transfieran a terceros la utilización de las señales que forman parte de su espectro remanente. Estas concesiones con medios de terceros tienen una vigencia de cinco años, a diferencia de los 20 de las concesiones con medios propios. El CNTV puede, también, asignar este tipo de concesiones en cualquier momento y sin concurso, con tal de que sean usadas para transmitir televisión digital.

El mandato legal del CNTV sobre el pluralismo en televisión

A diferencia de lo que ocurre en la normativa de medios impresos y radiales, el marco regulatorio que rige la televisión en Chile se preocupa por garantizar el pluralismo interno de los canales de TV. El artículo primero de la ley del CNTV señala que se entenderá por “correcto funcionamiento” de la televisión:

“el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el *pluralismo*,⁴⁵ el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la

43 Ver: Acta de 9 de diciembre de 2019 del CNTV relativa a los concursos n.º 69 y 70.

44 Sentencia Corte Suprema del 20 de marzo de 2017, Rol n.º 97.695-2016.

45 Las cursivas son nuestras.

Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.⁴⁶

Como vemos, el pluralismo aparece como una de las características del correcto funcionamiento de la televisión. La redacción original no incluía este elemento y se introdujo tras una modificación hecha el 8 de abril de 1992. A partir de 2014, esta norma define explícitamente pluralismo como “el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género”,⁴⁷ estableciendo como deber de los operadores la observancia de estos principios. A ello se suma la necesidad de fomentar⁴⁸ contenidos de alto nivel cultural, educativos, que difundan valores cívicos, que promuevan la diversidad o el pluralismo y que apelen a los intereses del país, sus regiones, localidades y comunidades. El CNTV tiene, también, la obligación de estudiar el rol de la televisión en la sociedad. La modificación de la ley en 2014 obliga a los canales a transmitir un mínimo de cuatro horas semanales de programación cultural, así como campañas de utilidad o interés público gratuitas, o sea, sin cargo a quienes las elaboren. La ley fija, también, la obligación a los canales de incluir como mínimo un 40% de producción nacional y que incluya producción audiovisual independiente. Finalmente, el CNTV tiene la obligación legal (desde 1992) de promover activamente el pluralismo informativo en la televisión:

“El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo.”

Junto a sus obligaciones de fomento y supervisión, el Consejo tiene atribuciones para sancionar en caso de incumplimiento del correcto funcionamiento. Sin embargo, tanto la legislación como las normas dictadas por el mismo Consejo, no consideran conductas específicas: no cuenta con una descripción de infracciones ni elementos precisos para calificar la gravedad o cuantía de las sanciones. Esta vaguedad afecta el principio de previsibilidad; es decir, los operadores carecen de parámetros precisos para adaptar su conducta a las exigencias del correcto funcionamiento.

Así, por ejemplo, no hay una definición precisa sobre qué conductas de los operadores pueden considerarse como faltas al correcto funcionamiento relacio-

46 Ley 18.838, artículo 1.

47 Ley 20.750, artículo 1.

48 Por medio del Fondo Concursable del CNTV.

nadas con el pluralismo y, por lo tanto, debieran ser sancionadas. En este sentido, el CNTV tiene un amplio margen de discrecionalidad en la interpretación de la norma, lo que ha tenido como consecuencia un comportamiento errático en la aplicación de sanciones, como muestra el estándar disímil para exigir el cumplimiento de estándares de pluralismo aplicado por el CNTV. Por ejemplo, el programa “El informante” (TVN) sobre el conflicto en el Medio Oriente e Israel, en el que no se invitó a representantes de la causa palestina al debate y no hubo sanción del CNTV,⁴⁹ mientras que un capítulo del programa “En la Mira” (CHV) sobre el proyecto Alto Maipo, fue sancionado por el CNTV, acusándolo de falta de objetividad pues no incluyó como fuentes a quienes impulsaban el proyecto.⁵⁰ Esta última sanción, sin embargo, fue anulada por la Corte Suprema.⁵¹ El CNTV ha adoptado escasas medidas orientadas a fiscalizar el cumplimiento del pluralismo. Sobre esto, algunos autores sostienen que el CNTV ha desatendido esta función al no existir un mandato específico para regular el pluralismo, puesto que su labor “no se ha traducido en normas generales a las cuales debe sujetarse la industria televisiva” (Anguita y Labrador, 2019, p. 21).

Más allá de lo que la ley electoral señala sobre el pluralismo político, el CNTV da una serie de orientaciones relativas al tratamiento informativo de las campañas electorales en su Directiva sobre Pluralismo para el Periodo de Elección Presidencial. Entre estas orientaciones se cuentan que los canales deben ofrecer una cobertura equilibrada y pluralista, que candidatos rivales tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista, de forma flexible y sin obligaciones de distribución temporal. En tanto orientaciones, esta Directiva no incluye sanciones ni prevee un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones.

En síntesis, el pluralismo es un principio clave para el funcionamiento de la televisión y, con ello, de la labor del CNTV. Sin embargo, el organismo regulador carece de instrumentos específicos que le permitan cumplir esta tarea íntegra y sistemáticamente. Respecto del pluralismo informativo, no se definen las conductas que resultan contrarias a este principio y que podrían ser objeto de sanción ni se definen las atribuciones del organismo regulador para cumplir con su mandato en este aspecto.

49 Programa emitido el 22 de julio de 2014.

50 Programa emitido el 25 de junio de 2014.

51 Corte Suprema, Sentencia Causa Rol N.º 6.944/2015.

La misión del CNTV con respecto al pluralismo. Una revisión crítica

Aunque el Consejo no ha avanzado en la medición y fiscalización efectiva del pluralismo, sí ha realizado estudios de opinión y de pantalla que han ido conformando un corpus de hallazgos que debieran alimentar las medidas y procedimientos que la ley mandata. Una revisión detallada de este corpus de estudios del CNTV permite identificar ciertas fortalezas y debilidades.

Desde el 2012, el Consejo ha desarrollado una serie de estudios sobre pluralismo. Dos investigaciones revisan el debate internacional sobre el tema desde la teoría de los derechos humanos: “Pluralismo” (2014a) y “Pluralismo, libertad de expresión y televisión” (CNTV – Fucatel, 2015a). Respecto de las audiencias, tres estudios, dos de ellos de carácter cuantitativo, abordan el pluralismo: “El pluralismo en la televisión, la evaluación de los televidentes” (2012), “Pluralismo y televisión: una percepción desde las audiencias” (2014b) y “Pluralismo en la sociedad y televisión. Un estudio exploratorio” (CNTV – Criteria Research, 2013) aborda el tema desde una perspectiva cualitativa.

El 2015, el CNTV financió por la vía de licitación pública un estudio sobre la concentración de la propiedad de medios en Chile: “Concentración de medios en Chile” (2015), realizado por Luis Breull, consultor y académico experto en industria televisiva, que nunca fue publicado íntegro por el CNTV. Para ello fue necesario hacer una solicitud de acceso a la información pública, luego de la cual el estudio pudo circular públicamente entre investigadores y medios independientes. El CNTV solo publicó una versión abreviada en su página web.

Otros estudios exploraron la opinión de expertos y expertas sobre el alcance, la complejidad, la expresión y el valor del pluralismo: “Pluralismo en la televisión: la mirada de informantes claves” (CNTV - Fucatel, 2015b) y “Consulta a panel de expertos. Pluralismo y sistema de medios” (2019). Finalmente, en el año 2020, “Pluralismo. Actuaciones de reguladores” (2020a) destaca experiencias internacionales sobre regulación del pluralismo y el “Estudio exploratorio. Matinales, actores políticos y pandemia” (2020b) explora y describe la presencia de actores políticos en los programas matinales en el contexto de la pandemia por Covid 19.

Los trabajos de carácter teórico conceptual (CNTV, 2014a; CNTV - Fucatel, 2015a) se nutren de la discusión y consideraciones de diversos organismos internacionales y entidades reguladoras regionales o nacionales, tales como la Unión Europea, la Unesco, la Ofcom y la CIDH. Dichos informes vinculan la definición del pluralismo mediático con la representación y diversidad social, la concentración de la industria televisiva y derechos fundamentales como la libertad de expresión, el

derecho a la comunicación y la libertad de prensa. El pluralismo es concebido, por extensión, como un indicador de calidad y participación democrática, debido al rol que juegan los medios en la conformación de la opinión pública. En este mismo sentido, enfatizan la relación entre el pluralismo y la autonomía respecto de poderes fácticos, tanto económicos como políticos de parte de los medios. Sin embargo, también recalcan que el pluralismo no es sinónimo de neutralidad, destacando la importancia de la línea editorial que desarrollan los medios de comunicación en la medida que sea transparentado a las audiencias.

Una encuesta telefónica aplicada en la Región Metropolitana a personas de clase media (CNTV, 2012) arrojó que la ciudadanía valora el pluralismo televisivo, en la medida que contribuye a mejorar la vida en sociedad, satisfacer las necesidades de información, cubrir temas sociales complejos y fomentar la formación ciudadana. Al mismo tiempo, la audiencia considera que los principales obstáculos para desarrollar el pluralismo son una oferta programática de contenidos estandarizados, una sobrerrepresentación de ciertos partidos políticos en pantalla, la discriminación de algunos grupos sociales y la censura de contenidos. Los televidentes consideran que los políticos, la clase alta / ABC1, quienes participan de la farándula y los empresarios son grupos sociales favorecidos o sobre representados por la televisión, mientras que los homosexuales, pobres / humildes y grupos étnicos son los más perjudicados. Aunque la audiencia cree que la televisión es capaz de abordar temas sociales y potenciar la democracia, una abrumadora mayoría de los encuestados afirma también que los poderes económicos y políticos influyen en ésta y percibe a la televisión como el medio más afectado por la censura.

El CNTV construyó una tipología de las opiniones de las audiencias sobre el pluralismo, con resultados mixtos. Más de un tercio de los encuestados tiene una percepción equilibrada del estado del pluralismo televisivo, mientras que más de un quinto lo percibe positivamente y poco más de un cuarto de los encuestados, declara una percepción negativa. Ni el sexo ni el grupo etario parecen ser relevantes en la percepción que los televidentes tienen sobre pluralismo en la televisión. Por el contrario, la percepción sí varía según estrato socioeconómico: mientras los encuestados pertenecientes a estratos medio-bajos (C3, D) declaran una percepción más equilibrada y positiva del pluralismo en la televisión, quienes pertenecen a estratos medio-altos (C1, C2) tienen una percepción del pluralismo más crítica y negativa (CNTV, 2014b).

Por encargo del CNTV, Criteria Research⁵² realizó en 2013 un estudio exploratorio, cualitativo, que exploró dos dimensiones: primero, las nociones de

52 Empresa chilena de investigación y generación de datos creada en 2002: <https://www.criteria.cl/>

las personas sobre el pluralismo y, segundo, el valor y efecto que este tiene en la televisión abierta. La metodología consistió en entregar un cuaderno -o bitácora- a los participantes donde escribieran pensamientos y emociones respecto del pluralismo televisivo, apoyándose en recortes e imágenes ilustrativas. Pasada una semana, los participantes comentaban sus anotaciones con el equipo a través de la técnica de *focus group*. La muestra incluyó hombres y mujeres de edades y grupos socioeconómicos diversos, residentes de la Región Metropolitana y consumidores estables de televisión abierta y de noticieros.

Para los participantes de este estudio, el pluralismo es un concepto lejano, ausente de las conversaciones cotidianas. Lo relacionan, además, con el mundo político y con las ciencias sociales. Los atributos principales con que asocian al pluralismo incluyen diversidad y diferencias de opiniones, pensamientos y realidades. Tolerancia, respeto y aceptación aparecieron también como sinónimos del concepto. Según los participantes del estudio, el respeto es la mayor expresión de pluralismo en la vida cotidiana y lo vinculan con otros valores como integración, igualdad y libertad. Reconocieron, también, que el pluralismo es un ideal deseable, pero difícil de alcanzar. Asocian el pluralismo en la televisión con la representación de diferentes realidades y como sinónimo de la diversidad de temas y opiniones. Sin embargo, las menciones sobre el beneficio social del pluralismo para la democracia son, más bien, escasas. La censura inhibiría, también, el pluralismo.

La percepción que manifestaron los participantes sobre el pluralismo en los canales de televisión abierta chilenos varía según atributos asociados a unos u otros. Así, perciben a Canal 13 como el canal menos pluralista debido a su vinculación con la Iglesia Católica; TVN, en tanto, aparece como poco pluralista pues asocian su carácter público al poder político, pero al mismo tiempo lo perciben como un espacio abierto al diálogo político. Mega se ve como un canal neutral y CHV como el más pluralista, seguido de La Red. El Canal de la PUCV no fue mencionado.

En relación con la regulación del pluralismo en la televisión los participantes no parecen motivados a denunciar la falta de pluralismo, al considerar que el daño hacia el principio ocurre en una dimensión abstracta y no personal. Paralelamente hay desconocimiento sobre cómo manifestar estas denuncias. Se detecta esencialmente la falta del pluralismo en situaciones que afectan a personas en específico. Tampoco existe un consenso en torno a cómo asegurar el pluralismo en la TV: de existir una entidad encargada de velar por este principio, ella debe ser de carácter estatal o independiente. En este sentido, es transversal el desconocimiento del rol del CNTV, al cual se atribuye una imagen negativa. Por otro lado, se exterioriza de forma parcial el control que ejercen los grupos económicos sobre algunos canales de alcance nacional.

Los noticieros son el espacio que concentra la conversación sobre pluralismo y donde los participantes observan con mayor claridad su expresión e impacto en grupos específicos de la sociedad, considerando tres dimensiones: temáticas, diversidad de puntos de vistas y diversidad de actores sociales. Pese a esto, el estudio detecta que para los participantes:

“(...) los noticieros están fuertemente marcados según la línea editorial de los respectivos canales de televisión -que a su vez está guiada por intereses y posturas ideológicas como se ha mencionado-. Esto genera la opinión de que existe cierta “manipulación” de la información en función de dichos intereses, ocultando o bien tergiversando ciertos temas y realidades” (CNTV, 2013, 31-32).

El estudio sobre concentración medios en Chile elaborado por Luis Breull en 2015 para el CNTV estimó que la concentración tiene repercusiones en la libertad de expresión y pluralismo, perspectiva que se formula desde la sistematización de datos sobre propiedad y mercados relevantes de la industria, opiniones expertas y legislación nacional e internacional. La investigación lleva a cabo una radiografía de la concentración de la propiedad, la inversión publicitaria y los índices de audiencias en la televisión abierta, televisión pagada, medios digitales, radio, diarios y revistas. Asimismo, detecta los propietarios o grupos económicos con posiciones dominantes en otros sectores de la economía que tienen algún nivel de presencia en la propiedad de los medios de comunicación. Si bien este estudio no aborda el pluralismo directamente, lo problematiza desde el impacto que puede tener sobre él la concentración de la propiedad, de los mercados relevantes, así como el impacto de la propiedad cruzada, sobre todo cuando involucra a empresas cuyos dueños son al mismo tiempo accionistas de medios y accionistas de empresas anunciantes.

Sobre la propiedad de la televisión abierta de alcance nacional se detectaron tres grupos económicos con incidencia en otros mercados, que tienen bajo su control los principales canales privados de televisión abierta de alcance nacional: 1) Grupo Bethia, propietario de Mega, con incidencia en otros soportes de comunicación como televisión por cable, radio e Internet. Vinculado a los sectores del retail, inmobiliario, transportes, vitivinícola, agrícola, hípica, salud y concesionaria de fútbol; 2) Grupo Canal 13, controla Canal 13 con negocios en televisión por cable, radio e Internet. Participa en los sectores industriales, bancarios, mineros y agrícolas; y 3) Time Warner, empresa norteamericana, que controla Chilevisión y posee participación en televisión por cable e Internet. Se relaciona con los mercados

de la producción cinematográfica y los videojuegos.⁵³

En 2015 el CNTV organizó un estudio en alianza con el Observatorio de Medios FUCATEL para desarrollar un modelo de análisis del pluralismo televisivo. Fundamentado en el hecho de que la libertad de expresión en Chile no es un derecho absoluto y que la Constitución reconoce la importancia de la televisión dentro de la gobernanza democrática. En este contexto el CNTV sería la organización autónoma con atribuciones para asegurar el buen funcionamiento de la televisión.

Este estudio reconoce la doble dimensión del pluralismo: garantizar el pluralismo externo se refiere a asegurar, por medio de la prohibición de que alguien posea más de una concesión de TV, que no exista concentración en el mercado, además de consultar a organismos de libre competencia cuando se produzcan cambios en una concesión, así como la reserva de parte del espectro para TV regional, local, comunitaria y educativo - cultural que se encuentra en la ley 20.750. El pluralismo interno, por su parte, se garantizaría a través de las competencias del CNTV para fiscalizar la programación de los canales.

Por medio de entrevistas semi-estructuradas se hizo una ronda de consultas con expertos y expertas⁵⁴ en torno a dos ideas. Primero, “pluralismo” y “diversidad” en la programación general de los programas de noticias y debates. Segundo, el rol que le cabría al CNTV en la aplicación práctica de la medición de pluralismo, su evaluación y detección de grupos discriminados como habitantes de regiones, culturas extranjeras y mujeres. El proceso llegó a la siguiente propuesta de dimensiones: pluralidad política, pluralidad y diversidad social, pluralidad de formatos, paridad de género, diversidad geográfica y diversidad de intereses (Cfr. CNTV - Fucatel, 2015b).

En 2019, el CNTV realizó un cuestionario dirigido a expertos y expertas de América y Europa que fuesen académicos o profesionales en el campo de los medios de comunicación o su regulación, cuyos resultados ayudarían a la creación de políticas públicas con mejores estándares de regulación en torno al pluralismo. En esta consulta el CNTV buscaba profundizar en el funcionamiento de los medios de comunicación en torno al pluralismo y la democracia, así como los límites que

53 Durante 2021, pasó a ser propiedad del conglomerado estadounidense ViacomCBS.

54 Luis Breull, académico de la escuela de periodismo de la Universidad Alberto Hurtado; Eugenio Guzmán, académico. decano de la Facultad de Gobierno Universidad del Desarrollo; María de Los Ángeles Fernández, ex académica U.C, Asesora de MINSEGPRES; Manuel Antonio Garretón, académico, departamento Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile; Jorge Navarrete Poblete, abogado, académico de la Universidad Diego Portales y la Universidad Carlos III de Madrid, Elizabeth Gerber, encargada de Proyectos FES; Augusto Varas, Director de Barómetro de Política y Equidad (las adscripciones se refieren al momento de realización del estudio).

se pueden poner al derecho a la libertad de expresión y medidas para asegurar un mayor pluralismo mediático. El cuestionario consistió en 16 ítems sobre regulación de las comunicaciones y 5 preguntas sobre el nivel de pluralismo de los medios de comunicación, todos ellos organizados en escala Likert de valoración, además de 3 preguntas con datos personales, los cuales fueron enviados de manera online entre el 22 de noviembre y el 9 de diciembre de 2019 a 834 profesionales, obteniendo una tasa de respuesta del 20% (170 respuestas).

El estudio estableció la existencia de tres grupos dentro de los encuestados que respondieron: los “autorreguladores”, quienes están de acuerdo con que sean los medios de comunicación los que se autorregulen y son trabajadores en medios de comunicación y/o en empresas, consultoras, estudios jurídicos o independientes. Los “reguladores clásicos”, quienes consideran la autorregulación como insuficiente y están de acuerdo con la intervención del Estado en los medios con tal de mejorar el pluralismo, son miembros de organismos reguladores o trabajan en universidades y centros de estudio. Finalmente está el grupo de los “optimistas digitales” quienes están de acuerdo con los reguladores clásicos respecto a la intervención del Estado pero tienen optimismo ante las nuevas posibilidades que ofrece la internet para crear espacios plurales y son un grupo de personas variado que trabajan en organismos reguladores, medios de comunicación, empresas, consultoras y universidades (CNTV, 2019).

Los resultados de esta consulta muestran que el 68,8 % de los que respondieron consideran que la autorregulación no es suficiente para asegurar el pluralismo en los medios de comunicación y un 62,4 % estuvo en desacuerdo con la frase “Si los medios de comunicación se preocupan de cubrir adecuadamente la diversidad de puntos de vista, entonces no tiene importancia qué tan concentrada pueda estar su propiedad”. El 74,7 % de los encuestados también estuvo en desacuerdo con que el ejercicio ético de los periodistas fuera suficiente para asegurar el pluralismo. Un 81,2 % consideró que la concentración de propiedad afecta negativamente al pluralismo y los periodistas por sí solos no pueden hacer nada en contra de eso.

Uno de los ítems donde hubo divergencia fue en la aseveración “Es imposible que un medio de comunicación pueda tener una postura editorial distinta de la postura de sus propietarios”. donde un 53,5 % estaba de acuerdo, un 35,3 % estaba en desacuerdo y un 11,2 % respondió de forma neutral. En otro ítem, un 90 % de los encuestados respondieron estar a favor de que los canales de televisión deben transparentar sus líneas editoriales así como las medidas que toman para asegurar el pluralismo en su programación. Un 65,9 % respondió estar de acuerdo en que el deber de los periodistas es informar lo más rápido posible.

Como parte del ejercicio, el CNTV decidió tratar pluralismo y diversidad como conceptos enfrentados para forzar a los encuestados a reflexionar sobre una eventual tensión entre ambos. El pluralismo fue relacionado con la existencia de múltiples ideas o doctrinas y puntos de vista mientras que la diversidad se entendió como variadas identidades sociales y personales. Ante tal escenario se preguntó si la diversidad social (étnica, de género, clases sociales) es más importante que aparezca representada en los medios de comunicación que el pluralismo de ideas y doctrinas, a lo que el 41,8 % señaló estar en desacuerdo, un 34,1 % señaló estar de acuerdo y 24,1 % se mantuvo neutral. Finalmente se preguntó a los encuestados su opinión respecto a un caso hipotético donde de acuerdo al CNTV la diversidad se ve enfrentada al pluralismo; a saber, si es plural o no un panel que tiene solo mujeres, pero cuyas opiniones abarcan todo el espectro político. Un 52,4 % no lo consideraría pluralista y un 38,8 % sí llamaría a ese panel pluralista. Por último, los expertos consideraron mayoritariamente que la autorregulación era insuficiente para asegurar la existencia de pluralismo en los medios de comunicación y que los marcos regulatorios actuales de la industria televisiva son inefficientes.

Durante 2020, el CNTV llevó a cabo el estudio “Pluralismo. Actuaciones de reguladores” sobre las acciones que están llevando a cabo los reguladores en el ámbito internacional para resguardar y promover el pluralismo. Analizó los casos del European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA),⁵⁵ el Conseil Supérieur de L’audiovisuel (Francia),⁵⁶ la Entidade Reguladora para a Comunicação Social - ERC de Portugal,⁵⁷ el Consell de L’audiovisual de Catalunya (Cataluña),⁵⁸ la Office of communications (Gran Bretaña),⁵⁹ la Australian Communications and Media Authority (Australia).⁶⁰ Con respecto a Latinoamérica el CNTV especifica que las regulaciones en torno a pluralismo interno son disímiles y se limita a mencionar los casos de países donde su experiencia es significativa. En este marco, las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

1. El pluralismo es un valor esencial para el fortalecimiento y desarrollo de la democracia y, por extensión, también lo es el rol que juegan los medios de comunicación en la observancia y regulación de este principio.
2. La observancia de este principio se debe enfocar a programas de carácter informativo al exponer y ser de interés el debate público y político.

55 <https://erga-online.eu/>

56 <https://www.csa.fr/>

57 <https://www.erc.pt/>

58 <https://www.cac.cat/>

59 <https://www.ofcom.org.uk/home>

60 <https://www.acma.gov.au/>

3. En el ámbito del pluralismo político existen experiencias disímiles, pero que encuentran consenso en periodos electorales.
4. En Latinoamérica los organismos reguladores no tienen mecanismos de evaluación interna y escasamente tienen repercusiones en el ámbito político.

En relación a la situación chilena, el estudio desliza la posibilidad de que el CNTV pueda exigir a los canales informar al organismo sobre pluralismo informativo en los programas de noticias, opinión y debate tal como los canales hacen acerca de su programación cultural.

Ese mismo año, se publica “Estudio exploratorio. Matinales, actores políticos y pandemia” el cual examina la presencia de los agentes políticos en los programas matinales y las transformaciones de este formato. Si bien esta experiencia no se articula explícitamente como una contribución al pluralismo, su relevancia radica en el análisis de la diversidad de actores y perspectivas políticas –referido directamente al pluralismo interno– que se presentan en pantalla. Cabe recalcar que este estudio no abordó los tiempos de exposición sino la aparición en escena sobre temáticas diversas. La investigación señala que durante los últimos años los matinales han mantenido su tipología de magazine, pero debido al contexto de pandemia por Covid 19 -e inicialmente por las movilizaciones sociales en el país desde el 2019- han transitado hacia un rol de servicio público y entregando mayor protagonismo a profesionales de la comunicación. Buscan contactar con la agenda pública incorporando temáticas de actualidad a nivel país, siendo el escenario donde los actores políticos han tomado relevancia.

En detalle, personajes del mundo político se presentaron en espacios de conversación 47,13 horas —correspondientes al 52,3 % de las 20 emisiones examinadas— es decir, participan cerca de la mitad del tiempo de duración en estos programas. Mientras que la existencia de los contrapuntos de opinión (contraparte o discusión a nivel político o periodístico) se observa en 65,6 % de los casos, distribuyéndose en un 53,7 % en contrapuntos sobre temas específicos, un 30,6 % en contrapuntos que fijan una postura de oposición a la voz oficial del gobierno y un 15,6 % en contrapuntos referidos a posturas de carácter político ideológico.

Bajo lo anterior, *Bienvenidos* de Canal 13 se posiciona como el matinal que manifestó más contrapuntos en la aparición de figuras políticas llegando al 79,4 % de los casos, seguido por *Contigo en la Mañana* de CHV en un 65,1 % y *Mucho Gusto* de Mega con un 53,6 %. En cambio, *Buenos Días a Todos* de Televisión Nacional de Chile no alcanzó una cifra superior a la mitad de los casos al presentar contrapuntos sólo en un 41,3% de los casos. Con respecto a la diversidad de actores

políticos, el 48,8 % corresponde al oficialismo político, el 41,9 % a la oposición y el 9,2 % pertenece al Gobierno/Poder Ejecutivo. Por el contrario, la presencia de actores políticos que representen a la sociedad civil llegaría solo al 10,3 %; la representación de mujeres políticas solo llega al 26,6 % frente al 73,4 % que radica en los hombres, siendo un reflejo de la proporción dispar del Congreso Nacional; el 63 % de los actores políticos que aparecieron durante la investigación representan a la Región Metropolitana. Finalmente, el estudio concluye que los matinales presentan una agenda mediática ligada a la contingencia y las discusiones que surgen en los espacios públicos. Sin embargo, “si lo que se busca es el equilibrio político o la diversidad de actores, estos programas no entregarán ninguna clave en este sentido” (CNTV, 2020, p.16).

Como último insumo en esta línea, podemos citar el informe “Pluralismo en Televisión. Análisis de Fiscalización 2000-2020” (CNTV, 2021b). En él se identificaron 14 casos en que el CNTV ha aplicado cargos por pluralismo, como primera o segunda causal. La mayoría de los cuales han sido absueltos por el propio organismo. En relación al pluralismo y la dignidad de las personas, existen tres casos con formulación de cargos en el periodo estudiado. Dos referidos a la homosexualidad y uno al racismo. Existen dos formulaciones de cargos en relación al Pluralismo en programas que aluden a símbolos o instituciones cristianas católicas. Ambos fueron absueltos. Hay dos casos en que se denunció la vulneración del derecho a la información (aunque este derecho no está incluido en el concepto de correcto funcionamiento): respecto de un reportaje sobre Isla Riesco y otro sobre Alto Maipo. En relación al pluralismo político se formularon 6 cargos. El último de ellos corresponde al Debate Presidencial de primarias 2017, en el que no fue incluida la candidata del Frente Amplio. Sin embargo, los 4 canales responsables fueron absueltos posteriormente. En esta misma línea, en mayo de 2021, el Consejo decidió formular cargos y amonestar verbalmente al canal La Red aduciendo falta de pluralismo en una entrevista, sin haber desarrollado aún una definición operacionalizada de pluralismo, en una decisión altamente discrecional.⁶¹

Una de las cosas que llama la atención de este panorama de investigaciones es el centralismo en los datos provenientes de las audiencias. Los estudios de opinión sobre pluralismo se han acotado a la región metropolitana y no ha existido una indagación sobre el pluralismo en el resto de las regiones. Lo cual es llamativo considerando la existencia de la Encuesta Nacional de TV, que realiza el CNTV cada 3 años desde 1993 y que en sus últimas versiones incorpora varias capitales regionales en la muestra. Sin embargo, en este instrumento el pluralismo nunca

61 Acta sesión ordinaria del CNTV del 10 de mayo de 2021.

ha sido un tema central ni sobre el cual es posible realizar análisis longitudinales.

En la VII versión de la ENTV (CNTV, 2011), por ejemplo se incorporó el pluralismo como atributo con el cual valorar a los canales. Así, en la pregunta “Con qué canal de TV abierta asocia usted cada una de las siguientes frases”, dentro del ítem “*es pluralista*”, el canal CHV consiguió una puntuación de 29 % seguido de TVN y Ninguno con 28 %, en base a 5047 casos. La diversidad tuvo un poco más de presencia en esa versión. Ante la misma pregunta, TVN consigue la mejor puntuación de 39 % como el canal más diverso. También se evaluó la satisfacción de los encuestados con los canales regionales así como con la diversidad de contenidos presentes en los noticiarios. No hay presencia de discusión sobre la percepción de diversidad de fuentes, sobre la diversidad de contenidos en programas de opinión o debate, y tampoco se vincula la diversidad temática con el concepto de pluralismo.

En la VIII Encuesta Nacional de Televisión (CNTV, 2014c), existen ciertos cambios respecto a cómo se consulta sobre el pluralismo a los encuestados, de modo que la única mención dentro de este estudio se encuentra en la pregunta ¿Qué sería lo que más le gustaría que sucediera con la nueva ley de TV Digital? donde existe la opción de “más pluralismo, diversidad en televisión”, lo que significa que ambos conceptos, pluralismo y diversidad, son tratados como si fueran intercambiables. Con una base de 5479 casos el 14 % puso el pluralismo como primera mención y un 40% lo puso como entre las tres primeras. Las preguntas sobre diversidad, por su parte, se mantienen y extienden a otros aspectos del tema.

En síntesis, hallazgos relevantes en este nivel sólo pueden obtenerse de manera indirecta a partir de 1 o 2 preguntas. En este mismo sentido, ninguno de los estudios de audiencias indaga en las percepciones sobre el pluralismo en los canales regionales, locales y comunitarios. Asimismo, los anuarios estadísticos de oferta y consumo que realiza el CNTV tampoco poseen un enfoque que integre el pluralismo, no analizan la existencia de concentración de audiencias o dan más detalles del pluralismo interno en torno a la programación y solo se presenta una visión general de la oferta de contenidos de manera descriptiva. Llama la atención asimismo que los dos estudios que son presentados como insumos para el desarrollo de instrumentos de observancia del pluralismo (CNTV - Fucatel, 2015 ; CNTV, 2020) no hayan llegado a ningún diseño de medición concreto hasta ahora.

Con respecto al resto de estudios descritos, el instrumento que llevamos a cabo como equipo de investigación y que presentamos más adelante en este libro como propuesta estandarizada y validada empíricamente para medir el pluralismo informativo en los canales de TV abierta de alcance nacional, presenta muchos puntos en común con los hallazgos que venía sosteniendo en esta línea el CNTV. De hecho, en un oficio enviado por la Presidenta del CNTV Catalina Parot al

presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados (N° 924 del 17 de agosto de 2020), sugería a esta Comisión que —ante el requerimiento previo de informar cómo estaba midiendo el pluralismo el CNTV— nos invitara a nosotros a presentar nuestro estudio, ya que “El estudio en cuestión es el único a la fecha que busca definir una metodología para objetivar la medición del pluralismo en televisión”.

Por esta razón los Consejeros del CNTV estuvieron entre los primeros agentes relevantes a quienes expusimos su construcción y resultados. Sin embargo, no quisieron que pudiésemos llegar a alguna relación de colaboración conjunta. En primer lugar, adujeron que en la medida que no había un desarrollo reglamentario del pluralismo en el ordenamiento legal, ellos no podían aplicar sanciones sobre pluralismo en base al instrumento. Para nosotros lo importante no era promover las sanciones, sino presentar una radiografía anual o bianual sobre el pluralismo informativo en programas y canales de TV abierta, que permitiera a las audiencias poder tomar sus decisiones de consumo con información transparente en torno a este tema.

En esta misma línea, también nos interesaba poder avanzar en el desarrollo de una versión del instrumento que fuera pertinente para analizar los canales locales, regionales y comunitarios. Este estudio para poder llevarse a cabo requería, a priori, poder generar datos estandarizados actualmente inexistentes como los relativos a índices de audiencia e inversión publicitaria en esta tipología de canales. Para ello solicitamos el patrocinio del CNTV como organismo público, para poder postular al IX Concurso Investigación Tecnológica – IdeA 2020. Este Fondo tiene una línea de proyectos I+D de Interés Público, consistente en iniciativas de investigación científica y tecnológica, cuyos resultados tienen como propósito generar innovaciones de productos, procesos o servicios destinados al beneficio de la comunidad chilena o de sectores importantes de ella y que, además, no puedan ser apropiables por agentes individuales. Sin embargo, la institución decidió no apoyar nuestra solicitud sin entregarnos hasta la fecha ningún argumento al respecto.

Esta situación terminó siendo tan paradójica, que el propio Presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados envió un oficio a la Presidenta del CNTV de la época pidiendo explicaciones por este extraño comportamiento; reconociendo nuestro estudio como “el principal en la materia”, para luego negarse a apoyar su continuidad y perfeccionamiento (N° 66118, del 15 de octubre de 2020). Este oficio nunca obtuvo respuesta. La Señora Parot renunció al CNTV y se convirtió en candidata a gobernadora por la Región Metropolitana obteniendo el tercer lugar de las votaciones en mayo de 2021.

TVN: medios públicos y pluralismo mediático

La ley N° 19.132 se refiere al funcionamiento administrativo de la televisión pública TVN. En su artículo 2, modificado por la ley 21.085 en 2018, se refiere a la promoción dentro de su programación de valores democráticos, derechos humanos, cultura, educación, la participación ciudadana, la identidad nacional y las identidades regionales o locales, la multiculturalidad así como la protección del medio ambiente, la tolerancia y la diversidad. En su artículo 3 originalmente se mencionaba la obligación de que el pluralismo y la objetividad debían manifestarse en toda su programación; muy especialmente en los noticieros y programas de análisis o debate político. Pero tras la modificación hecha en 2018 la empresa también debe desarrollar un documento denominado “Compromiso para el cumplimiento de la Misión Pública”, término que tiene una definición muy escueta. En consecuencia a TVN se le exige estrictamente el cumplimiento del “correcto funcionamiento” siendo la “Misión Pública” quien deba servir de guía para tal tarea a la hora de poder cumplir con sus orientaciones programáticas. Tales orientaciones de TVN definen al pluralismo como:

“...una conducta democrática que permite garantizar oportunidades y respeto para todos los sectores y grupos, asegurándose condiciones de acceso equitativo a TVN. Es también una actitud abierta y ecuánime ante la diversidad de opciones valóricas y opiniones que surgen de la sociedad, cuando ellas se enmarcan en el Estado de Derecho. El pluralismo exige de todos los trabajadores del Canal un comportamiento receptivo frente a los hechos, a las personas y a los grupos, sin exclusiones ni intolerancias” (TVN 2014, p.24).

Respecto al propio documento de “Compromiso para el cumplimiento de la Misión Pública” este recalca la importancia del pluralismo al ponerlo como uno de los tres pilares de TVN junto con la autonomía y la objetividad, definiéndolo el documento como un “compromiso ineludible” que consiste en tener como norma “una actitud ecuánime ante la diversidad de opciones valóricas, ideológicas y, en general, la diversidad de opiniones que surgen en la sociedad” (TVN, 2018, p. 13) poniendo también la condición de que esta diversidad de visiones sigan el Estado de Derecho.

El pluralismo también se aplica respecto de la composición del directorio, que tiene la obligación legal de asegurar la paridad de género (“paritario en cuanto a sexo”, señala el articulado). Respecto a la relación de TVN con el Estado, se indica que el canal se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio

de Secretaria General de Gobierno y que al mismo tiempo será tratado como una sociedad anónima, quedando sujeto a la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero y estando bajo el control de la Contraloría General de la República.

La ley de 2018 también significó una inyección de recursos (por una sola vez) a la señal principal de TVN “por un monto total de hasta cuarenta y siete millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$47.000.000)” [...] “destinado a financiar exclusivamente los proyectos de inversión que se identifiquen” y la posibilidad de “un aporte extraordinario de capital a Televisión Nacional de Chile, por un monto total de hasta dieciocho millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$18.000.000)” para poder desarrollar una segunda señal de carácter cultural (artículo quinto transitorio). Lo anterior en atención a que debido al autofinanciamiento impuesto por el artículo 25 de la ley 19.132, la empresa pública ha debido competir por décadas en una situación desigual con respecto a los canales comerciales de alcance nacional, al tener que asegurar su sustentabilidad financiera y al mismo tiempo tener una misión pública que cumplir en igualdad de condiciones. Esta situación finalmente redundó en una crisis financiera y de gestión del medio que impulsó estas medidas. Sin embargo, la ley de 2018 mantiene la obligación de autofinanciamiento.

Pluralismo, uso del espectro y derecho a la competencia

El pluralismo externo entronca con un enfoque regulatorio de mercado y libre competencia, que implica la prohibición de monopolios, eliminación de barreras al desarrollo de la actividad y medidas para evitar la concentración de la propiedad de medios y compensar las fallas del mercado.

Respecto a garantizar la defensa de la libre competencia, la normativa (DFL 1, 1973) ha previsto dos órganos encargados de su aplicación. La Fiscalía Nacional Económica (FNE) es un órgano unipersonal de carácter autónomo, nombrado por el Presidente de la República, que desarrolla principalmente un rol de investigador y acusador de las infracciones a la normativa de competencia, realizando control preventivo de las operaciones de concentración (DFL 1, art. 33 y ss), así como informa sobre los efectos a la competencia en los casos de modificación o cambio en la propiedad de medios de comunicación de radio y televisión (Ley 19.733, art. 38). Por su parte, al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), órgano jurisdiccional especial e independiente, previsto en el art 132 de la Constitución, le corresponde juzgar, resolver y sancionar; cuenta con las potestades adicionales de dictar instrucciones generales, formular recomenda-

ciones al Poder Ejecutivo, así como resolver consultas de carácter no contencioso, pero con efectos vinculantes sobre el respectivo sector (DFL1, art. 18). La Corte Suprema también puede tomar conocimiento y revisar las decisiones del TDLC.

La Ley de Prensa incorpora, en su artículo 38, la participación de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en el control previo de todas las operaciones de modificación o cambio en la propiedad de un medio de comunicación social, lo que implica que la FNE emite un informe, referido únicamente al efecto sobre la competencia económica, sin el cual no resulta posible efectuar cambios en la titularidad de las concesiones de radio o televisión. En caso que el informe sea desfavorable, el asunto se eleva al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). En la versión original de la ley en 2001, vigente hasta su modificación en 2009, el control preventivo previsto en la ley se realizaba específicamente respecto al impacto en el mercado informativo; asimismo se consideraba como hechos, actos o convenciones, tendientes a impedir la libre competencia, los que entrababan la producción de informaciones, el transporte, la distribución, circulación, el aviso y la comercialización de los medios de comunicación. Si la operación no incluía un cambio de titularidad del medio de comunicación, sino solo un cambio en el control del medio, se podría eludir el control preventivo previsto en la Ley de Prensa ya mencionado, siendo de aplicación lo dispuesto en la DFL 1, que solo se aplica a operaciones que superan determinados umbrales de ventas.

El control de la concentración y las medidas de libre competencia en el sector de los medios posee ciertas limitaciones, ya que no se dirige a resguardar el pluralismo o la libertad de expresión, sino que se orienta a garantizar la libertad de empresa, de tal forma que la protección al pluralismo se produce de forma indirecta, al impedir la configuración de monopolios y la existencia de un actor con posición dominante. Este enfoque no tiene en consideración si los distintos agentes presentan diferencias sustanciales en línea editorial o si responden a la diversidad y heterogeneidad de la sociedad, por lo que la existencia de un mercado competitivo no garantiza *per se* el pluralismo externo ya que puede presentarse un escenario con una pluralidad de actores que sin embargo pertenecen principalmente a un mismo sector ideológico, valórico y económico.

Tanto en el caso de la radio como de la televisión abierta, la problemática del pluralismo externo hay que verla incorporando también el análisis del sistema de asignación de concesiones del espectro radioeléctrico.

El espectro radioeléctrico constituye un elemento central al ser un recurso natural escaso y limitado, con alta demanda por la gran cantidad de usos y aplicaciones desde las telecomunicaciones, medicina, astronomía, etc. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo especializado en telecomunicacio-

nes de las Naciones Unidas, encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre distintas administraciones y empresas operadoras del mundo. Fue fundada el 17 de mayo de 1865 como la Unión Telegráfica Internacional antes de pasar a formar parte de la ONU en 1947. La Constitución de la UIT en su artículo 44 se refiere a la necesidad de un uso racional, eficaz y económico del espectro, por lo que los Estados Miembros de Naciones Unidas deben limitar su uso al mínimo indispensable para obtener el funcionamiento satisfactorio de los servicios necesarios.

La importancia de su regulación nace principalmente por su carácter limitado. Su escasez se explica tanto por su capacidad finita (dada sus características físicas) como por la demanda y capacidad que permite. Si bien la carencia del recurso ha podido ser saneada parcialmente por el desarrollo tecnológico que ha permitido la entrada de otras alternativas de transmisión como la fibra óptica, en la medida que el espectro consigue mejorar su eficiencia aparecen nuevos servicios que aumentan la demanda. A su vez, el uso del recurso se concentra y satura en los núcleos urbanos, mientras que en sectores rurales existen bandas desocupadas.

Las bandas de frecuencias presentan características específicas que las hacen más óptimas para la transmisión de ciertos servicios, la escasez, en sentido estricto, sólo se presenta en los rangos que son utilizados por servicios de telecomunicaciones, radio y TV.

El régimen general de acceso a la radiodifusión sonora se encuentra dentro de la Ley 18.168, ley General de Telecomunicaciones de 1982; además existe una normativa especial, mediante la Ley N° 20.433 de 2010 que crea la radiodifusión comunitaria y ciudadana, reservando un segmento del espectro para servicios de radiodifusión que son operados por entidades sin ánimo de lucro y buscando contribuir al aumento del pluralismo externo al garantizar una diversidad en la tipología de medios, facilitando el acceso a la comunicación a grupos que no tienen presencia en la radiodifusión comercial, pero en la práctica como se verá en el capítulo 3, tal objetivo no se ha cumplido a cabalidad.

Con respecto a la distribución del espectro radioeléctrico en la televisión, el artículo 2 de la Ley 18.168 General de las Telecomunicaciones establece que el espectro es un bien público, cuyo dominio pertenece a la Nación. No puede ser apropiado por particulares y la autorización de su uso es temporal. Según establece el Plan General de Uso del Espectro Radioeléctrico de Chile (DS 127, 2006) y los correspondientes Planes Técnicos (DE 71, 1989; DE 126, 1997; DS 127, 2006; RE 479, 1999), las bandas de frecuencias correspondientes a la Televisión Digital Terrestre van desde 470 a 790 MHz. Es función de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) la aplicación de la normativa de telecomunicaciones que

permite el control y distribución del espectro mediante la elaboración de normas técnicas e instrumentos de planificación de uso del recurso. En específico, el organismo formula las bases técnicas para los llamados a concursos e informa de los proyectos técnicos presentados por los postulantes. No obstante, a partir de la publicación de la Ley 20.750 en 2014 el informe no tiene carácter vinculante por lo que no determina la adjudicación de concesiones. Por su parte, el CNTV se encuentra encargado de elaborar las bases concursables y la selección entre solicitantes, así como autorizar a los concesionarios con medios de terceros.

La siguiente tabla presenta una caracterización de las concesiones, sus tipologías y procedimientos de asignación.

	RADIO	TELEVISIÓN
Duración concesiones (en años)	25 general 10 comunitaria	20
Sistema de renovación	Si, con derecho preferente	Si, con derecho preferente
Tipología de concesiones	Genérica Comunitaria	Genérica Comunitaria TVN
Asignación primaria	Concurso y sorteo	Concurso
Asignación secundaria	Si	Si
Límites específicos al acaparamiento	No, control normativa competencia	Si, una concesión por localidad

Tabla 1. Características de las concesiones y procedimientos de asignación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes 18.168 y 18.838

Los concursos de los servicios de radio se rigen por el procedimiento general previsto en los artículos 13 y 13A de la Ley 18.168. El criterio de adjudicación se basa en la valoración de las mejores condiciones técnicas que aseguren una óptima transmisión o excelente servicio entre los postulantes. En el caso de presentarse varios concursantes en similares condiciones, el concurso se resuelve mediante sorteo público entre éstos, a excepción de los concursos de renovación, en los que la concesionaria que renueva cuenta con un derecho preferente sobre la concesión que detentaba. Inicialmente el mecanismo de desempate consistía en la licitación mediante criterio económico, sin embargo esta modalidad fue sustituida por la realización de sorteos en 2009 mediante la Ley 20.335 que modifica el sistema de otorgamiento de concesiones de radio, con el objeto de hacerlo “más expedito y equitativo”, así como preservar los medios locales y regionales ante la tendencia a la

concentración de las concesiones en empresas con mayor capacidad económica.⁶² Otros de los objetivos de esta reforma consistía en evitar la realización de acuerdos anticompetitivos por parte de los participantes en la licitación, como puso de manifiesto el requerimiento de la FNE respecto de los concursos realizados durante 2007 en nueve localidades.⁶³

En los concursos para adjudicar concesiones de televisión el criterio de adjudicación también consiste en la valoración de las mejores condiciones técnicas para garantizar una óptima transmisión, si bien en la reforma realizada en 2014 se introdujo la mención a las exigencias relativas a su proyecto financiero (Ley CNTV, art. 15). No hay previsto un procedimiento de desempate, en caso de que uno o más aspirantes obtenga igual valoración. Las concesiones de radio y televisión, a excepción de las radios de carácter comunitario, pueden ser objeto de asignación secundaria por parte del concesionario, que puede optar por su venta o arriendo, pero esta operación requiere de autorización previa e informe relativo a sus efectos sobre la competencia.

Políticas públicas para el desarrollo del pluralismo

1. PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

El Estado chileno ha llevado a cabo distintas políticas públicas orientadas ya sea de manera directa o indirecta, a fomentar el pluralismo mediático. La ley de Prensa, por ejemplo, se refiere a la necesidad de que la publicidad estatal orientada claramente a un alcance regional, provincial o comunal, debe destinarse mayoritaria y preferentemente a efectuar la correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales o comunales. Sin embargo, los resultados de esa obligación legal no son muy claros, debido a que no existe una ley específica que regule la publicidad oficial o estatal.

Respecto a cómo se ha expresado esto de manera concreta, un estudio sobre Gobiernos Locales y Medios de la Universidad Alberto Hurtado demostró que entre 2012 y 2016 las 5 comunas que más gastaron en medios de comunicación televisiva fueron Puerto Montt (\$142.074.237) Viña del Mar (\$140.820.582) Quilpué (\$134.828.276), Temuco (\$120.898.155) y Rancagua (\$98.731.794). En tal contexto, el mismo estudio reveló que un 87,49 % de los medios en los que las municipalidades invirtieron son parte de la misma región pero un 56,81% de los

62 Mensaje presidencial n° 458-354 (2006).

63 Sentencia n.º 112 (TDLC, 2011)

medios investigados no se encuentra ubicado en la comuna que invirtió en ella.⁶⁴

Más aún, este tema viene siendo preocupación de partidos políticos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil en Chile, al menos desde mediados de los 2000. En 2015, tres senadores de distinta orientación política presentaron un proyecto de ley para establecer normas de equidad y control del gasto en avisaje estatal. Pero el proyecto fue declarado inadmisibile, ya que es una materia de exclusiva iniciativa presidencial. A partir de la Ley de Presupuesto de 2016 se introdujeron porcentajes de avisaje y publicaciones en medios de comunicación social con clara identificación local (25%), así como un sistema de seguimiento por parte del Ministerio Secretaría General de Gobierno, porcentaje que posteriormente ha sido aumentado en los posteriores presupuestos (40% en 2021) excluyendo expresamente a conglomerados, holdings o cadenas de medios de comunicación.⁶⁵

La ONG Observatorio del Gasto Fiscal hizo público recientemente un estudio según el cual en 2018 los entes públicos realizaron compras de espacios publicitarios, en medios de comunicación posibles de rastrear, por 28 millones de dólares, de forma muy concentrada. El gran favorito fue El Mercurio, con casi 9 millones de dólares, repartidos entre sus empresas relacionadas; lo siguen el grupo Copesa, con cerca de 2 millones de dólares; la Asociación Chilena de Radiodifusión (ARCHI) que reúne a las radios comerciales, con 1 millón de dólares; Radio Bío Bío, con 400 mil dólares; y Radio Cooperativa, con 370 mil dólares (OGF, 2019). Asimismo, durante 2019 la CIDH solicitó información al Gobierno de Chile por la publicidad “discriminatoria” del Estado a medios de comunicación, a raíz de una denuncia realizada por el ex director de la revista Punto Final ante la Comisión en 2011, por privilegiar a El Mercurio y Copesa al momento de contratar publicidad.

La exclusión de medios independientes o que no pertenecen al duopolio de la prensa, en la asignación de publicidad estatal o pública, fue planteada por la revista Punto Final ante la FNE y el TDLC, quienes no consideraron que supusiera una restricción a la competencia. Esta postura fue confirmada por la Corte Suprema que, en su sentencia de 22 de abril de 2010, desestimó el recurso al considerar que no se probó la existencia de afectación a la libre competencia. La Corte indicó que “acceder a las peticiones de este recurso conllevaría instalar a favor de algunos medios de prensa una discriminación positiva, la que corresponde ser declarada por una ley y la carencia de esa norma, no puede ser suplida mediante la utilización

64 Proyecto PLU160012 “Publicidad de gobiernos locales en medios de comunicación: inversión, pluralismo e influencia”. VIII Concurso Fondo de Estudios sobre Pluralismo en el Sistema Informativo Nacional. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICYT. Universidad Alberto Hurtado. Investigadora responsable: Ximena Orchard.

65 Ver: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-229524_doc_pdf.pdf (art. 20)

sesgada del avisaje estatal en pos de apoyar —aún reconociendo la legitimidad de esta pretensión— una mayor diversidad informativa”. Cabe destacar que la citada revista desapareció en 2018 ante la falta de recursos, si bien su caso se encuentra pendiente de sentencia por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Petición No 1492-10), que deberá pronunciarse respecto si el sistema de asignación de publicidad pública vulnera la libertad de expresión.

2. MEDIDAS DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS

La ley de prensa contempla que la ley de presupuesto asigne recursos para financiar la realización, edición y difusión de programas o suplementos de carácter regional, que serán asignados por los Consejos regionales (CORE) correspondientes dentro de un proceso reglamentado. El resultado de tal iniciativa es el FFMR (Fondo de fomento de medios de comunicación regionales, provinciales y comunales, llamado coloquialmente *Fondo de Medios*) dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob) y cuyas bases son aprobadas por los CORES de la región correspondiente⁶⁶ que busca apoyar la sustentabilidad económica de medios que por su presencia geográfica reducida, acceden a mercados de publicidad y audiencias más pequeños, con el objetivo de que refuercen el rol de la comunicación en el desarrollo social y cultural de nuestro país, rescatando la identidad propia de cada región y comuna.⁶⁷ Sin embargo, los recursos que asigna el FFMR son acotados. En 2020, por ejemplo, el monto máximo asignado era de 4 millones de pesos chilenos para radios comunitarias y 2,5 para páginas web. Mientras que, de acuerdo a un informe reciente sobre pluralismo interno en Chile (Lagos, Checa y Limonado, 2020) un anuncio en una página completa de La Tercera el fin de semana cuesta \$3.500.000. Entonces este fondo constituye una fuente de financiamiento relevante para medios de tamaño mediano o pequeño, pero en ningún caso es un aporte determinante para su desarrollo. También es importante señalar que este fondo está legalmente habilitado para ser asignado prioritariamente a radios (60% del total de la glosa). En su versión 2020 el fondo contempló la entrega de \$1.988.644.400.

Por otra parte, el Fondo de Fomento a la Calidad o Fondo CNTV creado en 1992 se centra en financiar programación televisiva “de alto nivel cultural o de interés nacional”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la ley del CNTV. En su versión original, este Fondo establecía un deber del organismo regulador que quedaba implícitamente orientado a la televisión de alcance nacional y con un fuerte arraigo a los concesionarios de TV antes que a los creadores audiovisuales.

66 <https://fondodemedios.gob.cl/comenzo-el-proceso-de-aprobacion-de-bases-para-el-fondo-de-medios-de-comunicacion-social-2021/>

67 <https://fondodemedios.gob.cl/>

Este articulado tuvo algunas modificaciones con la implementación de la ley de TV digital. Así el fondo se amplía a “la producción, los costos de transmisión o la difusión” de estos programas y diversifica su interés en “nacional, regional, local o comunitario”, así como el tipo de temáticas financiables, incluyendo “contenido educativo; que propendan a la difusión de los valores cívicos y democráticos, o que promuevan la diversidad en los contenidos televisivos y reflejen la conformación plural de la sociedad”.

Este fondo incorpora la promoción del pluralismo, si bien de forma acotada, como una preferencia de carácter temático y no como un criterio general de valoración. Actualmente el fondo financia 10 categorías, estas son: Miniserie Histórica, Ficción, No Ficción, Regional, Programa para Niños hasta 6 años, Programa para Niños de más de 6 años, Apoyo a la Emisión de Documentales ya Realizados, Nuevas Temporadas de Programas ya Financiados por este Fondo, Microprogramas y Programas de Procedencia e Interés Local.

Durante el periodo de 2002 a 2008 existió una subcategoría dentro del Fondo CNTV denominado Fondo Local, de acuerdo a la página oficial del CNTV, con este fondo se financiaron 69 programas, ejecutándose \$460.000.000 CLP. Tal fondo buscaba cumplir con el derogado artículo 13 bis de la ley 18.838, que establecía que el CNTV debe promover la televisión cultural y para poder llevar a cabo esa tarea se le daba el poder de asignar un “Fondo para la Producción de Programas de Televisión de Interés Local” a productoras que generaban contenidos para canales de televisión local.

Durante el período 2015 a 2018 existió el Fondo CNTV de Producción Comunitaria cuyo objetivo era incentivar la producción de contenido televisivo que está dentro de la categoría “local de carácter comunitario” y de esa forma cumplir con la ley 20.750 respecto a apoyar este tipo específico de producción audiovisual. Durante su periodo de ejecución financió 45 proyectos de 19 canales. Respecto a los montos dados, el año 2015 se ejecutaron \$264.000.002, el 2016 \$152.367.836, el 2017 \$283.141.264, el 2018 \$282.556.535, por lo que en total el fondo fue de \$982.065.637 CLP.⁶⁸

El problema de este Fondo radicó en su falta de especificidad respecto a qué era lo comunitario. En su lanzamiento, se advirtió que esta política de fomento podía acabar “desnaturalizando aún más” la televisión comunitaria, precisamente por las falencias que arrastraba el reconocimiento del sector en la ley 20.750 aprobada el año anterior. Específicamente, los tres principales riesgos de esta política pública eran observables en la definición de productora comunitaria, la definición de

68 CNTV (2021): Solicitud de acceso a la información AG003T0000553

producción comunitaria y la vía de transmisión de los contenidos financiados.⁶⁹ Los resultados confirmaron esas aprensiones. En primer lugar, todos los proyectos que financió el Fondo en 2015 fueron a dar a canales locales comerciales de TV abierta o de cable.⁷⁰ De manera que el impacto de la medida sobre el pluralismo de la oferta de la TV abierta fue de medio a bajo. Pero además, en segundo lugar, esta primera convocatoria no premió a ningún canal de TV comunitaria (el foco original del fondo) y fue necesario rehacer las bases.⁷¹ Esto podría explicar que en 2016 estuvo disponible dentro del Fondo CNTV la categoría de programa comunitario, donde hubo 6 proyectos financiados en 6 canales distintos por una suma total de \$163.550.475. En el año 2017 y 2018 esta categoría no aparece en el Fondo CNTV y reaparece el año 2019 cuando el Fondo CNTV de Producción Comunitaria desaparece. Según indica el propio CNTV: “el año 2019 hasta la actualidad, por medio y únicamente del Concurso Fondo CNTV, existe la posibilidad de postular producciones locales o locales comunitarias, claramente definida y establecida en bases y sus normas específicas”.⁷² En consecuencia en el año 2019 el Fondo CNTV financió 7 proyectos de 6 canales por una suma de \$215.956.824 mientras que en el año 2020 se financiaron 3 proyectos por una suma de \$103.664.126 en canales no especificados en la información entregada por el CNTV. Lo anterior permite sostener, que esta ha sido una política errática y poco ajustada al espíritu de la ley que la inspiró, cuyo propósito era financiar producciones de canales locales de carácter comunitario en tv abierta, pero sus beneficiarios han sido más bien canales locales y productoras locales independientes que no necesariamente son de carácter comunitario.

3. OTRAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DEL PLURALISMO

En mayo de 2020, durante la administración de Catalina Parot, el CNTV anunció una serie de medidas enmarcadas en el fomento del pluralismo: (1) Sistematización de los fallos del Consejo en materia de pluralismo; (2) Elaborar una propuesta de metodología para un estudio sobre pluralismo que establezca criterios al respecto; (3) Crear una comisión de trabajo que desarrolle medidas y procedimientos en ma-

69 <https://bit.ly/2TvmTB7>

70 Los canales que fueron beneficiados entre 2015 y 2018 por este Fondo fueron: Canal VTR, Alma Comunicaciones SRL, Viva Chile Elqui, Canal de Sur, Padre las Casas TV, U. Autónoma TV, TVR Canal 11 (Curicó), Calama TV, CNC Inversiones Canal 22 (Santiago), UCVTV, Canal Municipalidad de Castro, Octava Comunicaciones, RTD Concepción, Canal 2 (Quellón), Canal 2 (San Antonio), Canal 42 (Villa Alemana), TV Maule, ITV Patagonia y Primitivos TV (Cfr: AG003T0000553).

71 <https://bit.ly/3hawNkC>

72 CNTV (2021): Solicitudes de acceso a la información AG003T0000551 y AG003T0000553.

teria de pluralismo.⁷³ La primera medida ya ha sido descrita más arriba como publicación (CNTV, 2021b). De acuerdo a la información entregada por el organismo,⁷⁴ el compromiso referido a una metodología de medición (medida 2) se considera zanjado haciendo referencia al estudio sobre actores políticos en matinales durante la pandemia (CNTV, 2020), mientras que la comisión comprometida se creó en enero de 2021, pero no nos fue suministrada más información sobre sus avances. Junto a lo anterior, ante la consulta tuvimos acceso a documentos de debate interno realizados por el CNTV para avanzar en el desarrollo de un sistema de medición. En ellos se hace referencia a la historia de la ley, según la cual el artículo 14 (que se incorpora en 1992, como parte de la ley 19.131 que modificó la ley 18.838 del CNTV, 1989) estaría circunscrito exclusivamente al pluralismo político y no a otras formas de expresión de este principio, tomando en consideración los incisos que fueron eliminados del texto final de este proyecto de ley y que hacían referencia al establecimiento de un reglamento con criterios básicos para determinar la participación proporcional de las ideas, correlaciones y representaciones políticas del Congreso en los programas informativos, incluyendo sanciones y una evaluación semestral de esta presencia. El argumento del CNTV es que si bien en esa modificación de la ley se eliminó la potestad sancionatoria, esto fue por redundancia más que por considerarlo innecesario. Al mismo tiempo, el organismo reconoce tener facultades de fiscalización y sanción sobre todos los tipos de programas, por ser el pluralismo parte de la noción de correcto funcionamiento (aunque la absolución de todos los cargos de casos vinculados a falta de pluralismo pone en duda el sentido de esta competencia tal como está desarrollada bajo el actual marco legal). En septiembre de 2020 se propuso internamente aprobar una Directiva vía resolución exenta que establezca criterios orientadores (medidas) y (procedimiento) que los canales publiquen en sus web y en el CNTV cómo cumplen con estas medidas. Hasta el momento no se conocen avances respecto de estas propuestas.

Finalmente el Fondo de Fomento Audiovisual del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio es un fondo que financia la producción y distribución de obras cinematográficas así como la creación de equipamiento, formación de profesionales, investigación, difusión de las nuevas tendencias creativas y tecnológicas en el mundo audiovisual⁷⁵ y existe a partir de la promulgación en la ley 19.981 de fomento audiovisual, que mandata su creación y le da el objetivo de financiar proyectos, programas y acciones de incentivo de la actividad audiovisual nacional.

73 Acta sesión ordinaria del CNTV del 25 de mayo de 2020.

74 CNTV (2021): Solicitud de acceso a la información N° AG003T0000563

75 www.fondosdecultura.cl

Entre 2009 y 2016 este fondo financió 225 proyectos de guión con un monto de \$957.557.000 y 145 propuestas de largometrajes con un monto de \$13.326.685.000 (CNCA, 2016). En el caso de las propuestas de largometrajes 88% de estas provienen de la Región Metropolitana mientras que el otro 12 % corresponde al resto de regiones. En el año 2021, de los 145 proyectos seleccionados 93 correspondieron a la Región Metropolitana y 52 al resto de regiones.⁷⁶ Esto último lleva a que en el aspecto geográfico el fondo sea poco pluralista al ser la mayoría de los trabajos aquellos que tienen una perspectiva de la capital de Chile por sobre el resto de regiones.

Entre el periodo 2009 y 2014 el Fondo CNTV, junto con el Fondo de Fomento Audiovisual y el Fondo Corfo financiaron la creación de 663 obras en cine y televisión (CNCA, 2016). Los diversos fondos señalados son esenciales en el mantenimiento del pluralismo ya que de acuerdo al estudio Caracterización de medios regionales, locales y comunitarios de Chile realizado por el Ministerio de las Culturas (ARS - MINCAP, 2020), un 78,7 % de las televisiones encuestadas postuló a algún fondo, público o privado, durante los últimos 5 años. El fondo que mayor porcentaje de postulantes tiene entre las televisiones encuestadas fue el FFMR (94,2 %), seguido a bastante distancia del Fondo Audiovisual de CNTV (17,5 %), el Fondo SERCOTEC (10,7 %) o los Fondos de MINCAP (5,4 %). El mejor porcentaje de logro se da en el caso del Fondos de Medios de Segegob (86,7 %) mientras la tasa de logro en el caso del Fondo CNTV Audiovisual o Fondo SERCOTEC es bastante baja (2,7 % en ambos casos).

Algunos de los rasgos que caracterizan a las televisiones que informaron no haber postulado a ningún fondo durante los últimos 5 años son que la mayoría (58 %) fueron creadas durante los últimos 2 años o el hecho de identificarse como televisiones comunitarias (38,9 %). Entre los principales motivos para no postular a estos fondos, se encuentran las alternativas “No nos interesa” (25,8 %), “Es un proceso muy complejo” (22,6 %) y “El medio no cumple con los requisitos” (19,4 %).

4. FONDO DE ESTUDIOS DEL PLURALISMO

Por último, hay fondos orientados a la investigación sobre el pluralismo. En este punto, destaca en primer lugar el Fondo para el estudio del Pluralismo del sistema informativo nacional. Nace en 2009 para cumplir con la Ley 19.733 sobre “Liberdades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo” la cual estipula que en su artículo 4 que:

76 MINCAP (2021) Nómina Proyectos Seleccionados Convocatoria 2021. Solicitud de acceso a la información BC001T0001611.

“la Ley de Presupuestos del Sector Público contemplará, anualmente, recursos para la realización de estudios sobre el pluralismo en el sistema informativo nacional, los que serán asignados mediante concurso público por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica”

Entre 2009 y 2019 se han entregado \$755.500.473 para la financiación de estudios del pluralismo dentro del sistema informativo nacional, siendo 39 los estudios que se han realizado durante el periodo. No obstante, según una investigación publicada por los periodistas y académicos de la Universidad de Chile Claudia Lagos y Laureano Checa (2020), este fondo presenta ciertos defectos, a saber: no garantiza que los medios cooperen con las investigaciones, lo que limita la posibilidad de que estos estudios puedan obtener información certera de la industria mediática. Incluso, si se llegan a publicar sus resultados ya sea como informes, artículos científicos o libros, el efecto de tales estudios en la industria mediática es desconocido. Un ejemplo de lo anterior es que en los primeros tres concursos se realizaron estudios de consumo de medios regionales que podrían haber sido apropiados por este sector de la industria para su continuidad en el tiempo, pero no hubo interés. Por ende, el impacto positivo en la industria mediática de estos estudios financiados por el Estado no se encuentra asegurado en su diseño.

Síntesis

Tanto en el ámbito de la doctrina internacional de los derechos humanos como en el marco legal nacional el pluralismo mediático aparece como un valor y un principio al cual dar cumplimiento por medio de una acción positiva del Estado. En el caso de la TV en Chile, el pluralismo se vincula directamente con el correcto funcionamiento y la misión constitucional del organismo regulador: asimismo, la ley asigna obligaciones específicas al Consejo Nacional de Televisión respecto del pluralismo político. Sin embargo, en la práctica abundan los estudios y escasean las medidas concretas. Televisión Nacional de Chile (TVN), por su parte, también tiene obligaciones legales con respecto al pluralismo, pero ellas tampoco se traducen en medidas y decisiones concretas, públicas y transparentes que aseguren su cumplimiento.

Junto a lo anterior, existe un conjunto de políticas públicas orientadas al desarrollo del pluralismo, que involucran a distintas instituciones del Estado. Todas ellas tienen aspectos mejorables y requieren de una visión estratégica desde el pluralismo como principio unificador.

ESTADO DEL PLURALISMO MEDIÁTICO EN CHILE

Sistema de medios y cultura política

El planteamiento inicial de este capítulo es que existe una correlación entre sistema político y sistema de medios dentro de un país. Al respecto existe una tradición de investigación de los estudios comparados sobre sistemas mediáticos inaugurada por *Four Theories of the Press* (1956), un trabajo de Fred Siebert, Theodore Peterson y Wilbur Schramm. Este fue un primer intento por establecer una teoría sobre la relación entre sistema político y sistemas periodísticos. A pesar de su relevancia, recibió críticas importantes por su visión eurocéntrica, así como por su interpretación anclada en la Guerra Fría (Mc Quail, 1998). Pero su publicación permitió seguir desarrollando una reflexión más sistémica sobre el rol del periodismo en la sociedad (Cfr. Christans et al., 2009; Nerone, 2012). En este sentido el trabajo de Daniel Hallin y Paolo Mancini *Comparing Media Systems* (2004) significó un aporte sustancial al debate al romper con la idea de un “modelo mediático occidental”, mostrando que no existe un “modelo occidental” de medios unitario, realizando para ello un análisis de 18 países y estableciendo una tipología de tres modelos: liberal, corporativista democrático y pluralista polarizado.

De acuerdo a ambos autores, hay un modelo liberal, que sería el dominante en Gran Bretaña, Irlanda y América del Norte (Estados Unidos y Canadá) se caracterizaría por un relativo dominio de los mecanismos de mercado y de las empresas de comunicación de carácter comercial, así como una baja intervención estatal en el sistema mediático. En la mayoría de los casos existe un paralelismo político limitado y un alto desarrollo del periodismo profesional. En el modelo democrático corporativo, prevaleciente en países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza, coexisten históricamente medios de comunicación comerciales con medios dependientes de grupos sociales y políticos organizados, ya sea constituidos como medios públicos o privados con finalidad social; hay un fuerte desarrollo del profesionalismo periodístico, alto nivel de paralelismo político y un papel activo por parte del Estado (aunque legalmente limitado). Finalmente, el modelo pluralista polarizado, prevaleciente en los países mediterráneos del sur de Europa (Francia, Grecia, Portugal, Italia, España) se caracterizaría por el alto nivel de paralelismo político que hay entre el sistema de medios, los partidos políticos y otras instituciones de la sociedad civil,

como por ejemplo los sindicatos o los grupos religiosos; un desarrollo histórico relativamente débil de los medios de comunicación comerciales y un menor nivel de profesionalización del periodismo.

Este planteamiento ha sido muy influyente en el debate sobre medios y democracia, generando una abundante literatura sobre sus límites y posibilidades de aplicación más allá del Norte Global (Voltmer, 2013; Hallin y Mancini, 2011). En una publicación previa, Daniel Hallin y Stylianos Papathanassopoulos (2002) ya habían establecido algunas características comunes entre los sistemas de medios latinoamericanos y los del sur de Europa, identificando entre ellas: bajos niveles de circulación de periódicos, tradición del periodismo de opinión, instrumentalización de medios privados por parte de los partidos políticos, la politización de los medios públicos y su regulación, así como un desarrollo limitado del periodismo como profesión autónoma. Todos estos factores, sostenemos, son un reflejo de una transición tardía a la democracia y una cultura política arraigada en esas prácticas. Para los autores, el clientelismo político (también denominado en América Latina como caciquismo, caudillismo o coronelismo) es el factor central para entender las características compartidas de sus sistemas de medios, entendiendo bajo este término una forma particular y asimétrica de organización en que el acceso a los recursos sociales es controlado y entregado por los agentes de poder, a cambio de la deferencia y diversas formas de apoyo. El impacto del clientelismo sobre el sistema de medios se expresaría en aspectos tales como: partidización de los organismos reguladores o su falta de autonomía respecto del poder ejecutivo, así como distinciones difusas entre los dominios público, estatal y privado.

Mireya Márquez y Manuel Alejandro Guerrero, en tanto, proponen considerar los sistemas de medios en América Latina no como una extensión del modelo pluralista polarizado, sino como un modelo liberal “capturado” (Márquez y Guerrero, 2014). Tras un análisis de 10 países, los autores destacan dos características comunes en el continente: el poco impacto de los procesos de democratización sobre la estructura de propiedad y los vínculos entre medios tradicionales y élites políticas como factores que explican la consolidación de grandes corporaciones mediáticas. En el caso chileno, por ejemplo, señalan que tras el final de la dictadura, la liberalización y las reformas consolidaron las posiciones de las corporaciones más cercanas a la dictadura, como en el caso del duopolio de la prensa.

Por su parte, Ma. Soledad Segura y Silvio Waisbord (2016), examinan la contribución de los movimientos sociales y ciudadanos en las reformas de las políticas mediáticas en América Latina a inicios del siglo XXI. A partir de dicho enfoque comparado, los autores también concluyen que los sistemas de medios latinoamericanos se caracterizan por un pluralismo limitado, provocado por una influencia

gravitante de intereses privados sin contrapesos institucionales y sociales suficientes o adecuados, así como también identifican fallas en la administración de sus estados y distorsiones en sus mercados de medios.

El trabajo de Nicolás Del Valle y Bastián González-Bustamante (2018) sostiene que el modelo predominante en América Latina es híbrido: una mezcla entre los modelos liberal y el de pluralismo polarizado, siguiendo las tipologías de Hallin y Mancini. Coexistiría, entonces, un alto nivel de profesionalización del mercado de medios, con medios de clara identificación ideológica y una fuerte concentración de la propiedad en manos de las élites empresariales (González-Bustamante y Soto, 2016). Como Becerra y Mastrini (2017) han señalado previamente, la región se distingue por un alto grado de clientelismo mediático, un fenómeno de larga data, que se caracteriza, entre otras prácticas, por volúmenes significativos de publicidad oficial asignados discrecionalmente a favor de las élites empresariales.

Con respecto al caso específico de Chile en este escenario, una de las conclusiones interesantes del trabajo de Guillermo Sunkel y Esteban Geoffroy (2001) sobre concentración económica de los medios de comunicación es que el sistema de medios chilenos se caracteriza por la coexistencia de concentración de la propiedad y un monopolio ideológico. Por su parte, Rosalind Bresnahan ha analizado desde fines de los 1990s las contradicciones de la democratización neoliberal en Chile con énfasis en el ámbito de los medios y las comunicaciones. La autora sostiene que la política de medios a favor del libre-mercado impulsada por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde 1990 en adelante contribuyó a la desaparición de una variedad de medios alternativos y facilitó el amplio control empresarial sobre los medios de comunicación. A su juicio, “el declive simultáneo de la diversidad mediática y la movilización social durante la transición chilena son manifestaciones interrelacionadas de las limitaciones de una democracia neoliberal” (2003, 39).

Por último, en un análisis del caso chileno en el marco del debate internacional sobre sistemas mediáticos comparados, Mellado y Lagos (2013) argumentan que el rol del Estado chileno en el sistema de medios ha operado en dos niveles: por un lado, una posición de dejar-hacer con respecto al mercado de los medios de comunicación y, al mismo tiempo, una ausencia de políticas que garanticen un acceso justo a la radiodifusión, con marcos regulatorios discriminatorios para proyectos no lucrativos y públicos. No existen, además, mecanismos que aseguren la participación ciudadana en los medios públicos, aseguran las autoras.

En síntesis, hay suficiente evidencia respecto de que los países cuyas políticas de comunicación han promovido el sector privado comercial de los medios (en desmedro de los sectores público y comunitario), como es el caso de Chile, no

necesariamente han supuesto avances ni constituyen ejemplos de una mayor democratización mediática. Así, los conceptos de clientelismo y captura son útiles y pertinentes, pues permiten cuestionar si solo son aplicables a gobiernos más estatistas o si tienen una forma particular de manifestarse en el caso de los países más alineados con la doctrina neoliberal. Conectar este debate teórico con datos empíricos contribuiría a caracterizar mejor la situación del sistema mediático chileno en general, y el televisivo en particular, en relación al pluralismo.

Concentración de la propiedad y pluralismo en Chile

Uno de los mayores obstáculos presentes en Chile para la existencia de pluralismo mediático es la alta concentración de medios presente en el país. Así lo ha destacado el informe de Reporteros Sin Fronteras (RSF) en varias de sus versiones. El informe por países 2022 ha sido uno de los peores para Chile, donde el país ha descendido hasta el puesto 82, por debajo de países como Burkina Faso, Sierra Leona, Armenia o Rumania, por citar algunos ejemplos.¹ Si bien RSF recomienda revisar los datos de este último año a la luz de los ajustes metodológicos en sus mecanismos de recolección a nivel internacional, lo cierto es que en 2002 Chile ocupó el puesto 24 y en 2016 el puesto 31 entre 180 países.² De acuerdo al informe de RSF sobre Chile en 2022, “aunque los medios de comunicación ofrecen a simple vista una cierta diversidad, en realidad pertenecen mayoritariamente a los mismos grupos económicos”. Esto explicaría la existencia de “una demanda social evidente a favor de una pluralidad y una diversidad mediáticas reales, que se plasmen en el proceso constituyente”.³

Hay varios ejemplos del modo en que se expresa la concentración de la propiedad de los medios en la industria mediática chilena:

a) Horizontal o monomedial: cuando una empresa o grupo de éstas posee varias unidades de producción en la misma fase del proceso productivo y en el mismo mercado, por lo que los productos que ofrecen dichas unidades de producción son idénticos o, al menos, sustitutivos desde el punto de vista del consumidor. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un grupo de comunicación controla simultáneamente

1 <https://www.rsf-es.org/clasificacion-2022-tabla-de-paises/>

2 A lo anterior debe agregarse un caso no consignado en el informe 2022 (actualizado hasta abril) y que corresponde al ataque con arma de fuego de un particular contra Francisca Sandoval, periodista del canal comunitario Señal 3, durante las manifestaciones por la conmemoración del 1º de mayo y que significó su muerte unos días más tarde.

3 <https://rsf.org/es/pais/chile>

varias estaciones de televisión. En el caso chileno, se puede observar que una misma empresa controla diarios de circulación nacional y regional (como los grupos El Mercurio S.A.P. y Copesa) o una sola compañía controla varias radioemisoras (como es el caso del grupo Prisa).

b) Convergente o multimedial: cuando una empresa controla varios tipos de medios de comunicación (radioemisoras, estaciones de televisión, periódicos y sitios web). Es el caso de los *holdings* chilenos Bethia (que, a través de su rama Megamedia⁴ es concesionaria de señales de televisión abierta y tiene canal por cable, además de las radios Infinita, Carolina, Romántica y Tiempo y sus sitios web) y Quiñenco (del grupo Luksic que, a través de Canal 13 SPA es concesionaria de señales de televisión abierta, canales por cable, las radios T13 Radio, Play FM, Sonar FM y Oasis FM, además de contenido multiplataforma).⁵

c) Integración internacional o transnacional: es cuando una empresa participa en distintos mercados de diversos países. En el ámbito de los medios televisivos esto ocurre cuando una empresa crea sucursales en países distintos de aquél en que originalmente comenzó a prestar sus servicios con el fin de lograr mayores ganancias económicas. En el caso chileno, la señal de noticias por cable CNNChile es filial del conglomerado global WarnerMedia; Chilevisión, de CBS Viacom; Ibero Americana Radio Chile, que controla diez radioemisoras y las plataformas multimedia de éstas, es parte del conglomerado español pero con amplia presencia en Latinoamérica, Prisa. Albavisión, con sede en Miami (Estados Unidos) y medios en distintos soportes en una decena de países del continente, es controlador del canal de señal abierta, La Red.

d) Multisectorial: una empresa o grupo de empresas está presente en más de un sector de la economía. En el contexto mediático, este tipo de configuraciones empresariales amenazan la independencia de los medios cuando se trata de grandes grupos empresariales o financieros. En Chile hay varios ejemplos: Copesa, que tiene diarios nacionales y regionales, revistas, multimedia y radios, es propiedad del grupo Corpgroup que, a su vez, cuenta con inversiones en los sectores financiero, *retail*, inmobiliario y hotelero; Bethia, con presencia en áreas como transportes, producción agrícola y *retail* o Luksic, con intereses en la minería, la banca y transportes.

e) Integración vertical: una empresa forma parte de varias fases del proceso de producción. Un ejemplo de esto es lo que ocurre en Chile con la integración en el mercado de la prensa escrita bajo un duopolio de dos grandes actores que controlan buena parte del mercado de circulación, audiencias e inversión publicitaria

4 Discovery Communication controla el 27,5% de Megamedia.

5 El Grupo Luksic es el consorcio empresarial chileno con la mayor fortuna del país.

(El Mercurio S.A.P. y Copesa). Es decir, controlan simultáneamente contenidos editoriales, distribución, agencias y canales de venta directa al público.

Pluralismo y mercados relevantes de la industria mediática

Desde la perspectiva del análisis de la competencia, los medios de comunicación que se financian con recursos privados se caracterizan por ser mercados de demanda bilateral (o de dos lados). Ello significa que compiten por atraer a dos tipos de clientes: auditores/espectadores y avisadores. Esta bilateralidad es especialmente relevante en el caso de los medios de distribución gratuita, como algunos periódicos (ha sido el caso de Publímetro en Chile), la radiodifusión y la televisión abierta o de libre recepción. Esto es, productos mediáticos por los que el público no paga, sino que él mismo constituye la base de atracción para el segundo tipo de clientes (avisadores).

Así, el enfoque de la libre competencia resulta útil para comprender las industrias mediáticas en tanto sector económico. La defensa de la competencia es el área del derecho mercantil que regula las prácticas empresariales frente a competidores con el propósito de mantener un equilibrio en el mercado conjugando la libertad de empresa, la libre competencia, el interés colectivo de los consumidores y el interés público, procurando el control y sanción de aquellas conductas de competidores que distorsionan la competencia, tales como la colusión de precios y los monopolios (Querol, 2014). En este contexto, la noción del mercado relevante se utiliza con frecuencia para comprender el contexto en el que se desarrolla la rivalidad competitiva entre las empresas y, cuando menos, sirve para realizar una primera aproximación a la situación de empresas dominantes en un sector determinado (Jiménez y Cañizares, 2014).

Teóricamente, la competencia perfecta es la situación en la que el mercado es lo más competitivo posible, mientras la situación de mercado menos competitiva es la del monopolio, en la cual solamente existe una empresa que ofrece un cierto producto sin que los consumidores tengan alternativa. En la realidad, la mayoría de los mercados están caracterizados por alguna forma de competencia imperfecta, donde existen fallas de mercado, por lo que no opera libremente la ley de la oferta y la demanda para determinar los precios.

El sector de radio y televisión presenta unas características propias y peculiares que lo distinguen del resto de sectores económicos y que hacen que el estudio del derecho a la competencia en este sector cobre una importancia especial, ya que trasciende los aspectos relacionados con las libertades económicas, al afectar a

otros aspectos de la vida política, social, cultural, educativa, así como a libertades y derechos individuales. Así, el reconocimiento y fomento de la libre competencia en este sector emerge no sólo como garantía del pluralismo, sino también como manifestación de los derechos a la libertad de expresión e información (Medina, 2005). Otra particularidad del mercado de los servicios de radiodifusión terrestre es que el consumidor no paga por los servicios de información y entretenimiento que recibe (TDLC, 2007).

A nivel internacional hay dos principales indicadores de medición de la concentración de la propiedad. El CR₄ y el Índice Herfindahl Hirschmann (IHH). El CR₄ se refiere al porcentaje de un mercado que controlan los cuatro operadores más importantes. En el caso de los medios, esta presencia se mide sobre todo en relación a los mercados relevantes del sector, a saber: audiencia e inversión publicitaria. El Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) busca medir la concentración económica de un mercado, por medio de una fórmula que se calcula sumando el valor al cuadrado (2) de la cuota de mercado de una empresa o varias de ellas dentro de un sector. Así, se considera que índices de entre 1.000 y 1.500 puntos (Ej: cuota del 31,6% al cuadrado = 1.000 puntos) reflejan una concentración de mercado moderada, en cambio arriba de los 2.500 puntos se considera que un mercado está altamente concentrado. En Chile, tanto los mercados de audiencias como de inversión publicitaria se encuentran muy concentrados en pocos medios y grupos de comunicación.

Para determinar la concentración en todo tipo de mercados, los órganos de competencia en Chile utilizan de manera preferente el denominado Índice de Herfindahl Hirschman (IHH). Según la Fiscalía Nacional Económica (FNE), un índice que oscila entre 1.500 y 2.500 refleja un mercado moderadamente concentrado, mientras que si se supera el umbral de 2.500, se considera como altamente concentrado, dando lugar a un sistema de control en el que se analiza en profundidad las operaciones de adquisición o control de empresa.

La siguiente tabla presenta una síntesis de los indicadores CR₄ e IHH en los dos mercados relevantes (audiencia y avisaje de ámbito nacional), en cada uno de los principales sectores de la industria mediática chilena. Corresponden a los datos públicos más recientes al respecto.

SECTOR	CR4 AUDIENCIA	CR4 PUBLICIDAD	IHH AUDIENCIA	IHH PUBLICIDAD
Diarios	100%	100%	3.646	4.116
Radio	76%	S/i	2.320	1.587
Televisión	94%	94%	2.368	3.350

Tabla 2: Índices de concentración de las industrias mediáticas en Chile, 2019 – 2020. Fuente: elaboración propia a partir de Breull (2020) y FNE (2019).

El IHH en el sector de diarios supera ampliamente el umbral que define la existencia de un mercado altamente concentrado tanto respecto de audiencias como de publicidad. Lo mismo ocurre con el mercado de la publicidad en televisión. El resto de mercados se ubican entre aquellos moderadamente concentrados. El sector de la radiodifusión sonora es el que presenta un menor índice de concentración. El control de los organismos de competencia ha sido, precisamente, más intenso en dicho mercado en el cual destaca la posición dominante del conglomerado GLR-Prisa.

El nivel de concentración que presentan El Mercurio S.A.P. y COPESA en el sector de la prensa en papel es de los más altos de América Latina, sólo comparable al de Perú, donde en junio de 2021 la justicia anuló un caso de compraventa del diario *El Comercio* argumentando una alta concentración de medios por parte de la empresa compradora y la vulneración de los derechos a la libertad de expresión e información derivada de la operación.⁶ El Mercurio S.A.P. y COPESA también tienen presencia en el sector de la radiodifusión sonora y en otros mercados, como el inmobiliario, el financiero, el retail, alimentos y agrícola. Las críticas al duopolio de la prensa no se limitan a denunciar la excesiva concentración de la propiedad de los medios, sino que también alertan de la uniformidad de la línea editorial ente ambos conglomerados. En el año 2019 ambos grupos concentraron más del 80% de lectores y casi el 90% de la inversión publicitaria en diarios de alcance nacional. Aplicando tanto el índice CR4 como el IHH, observamos que los cuatro primeros grupos operadores de prensa escrita registran una altísima concentración en el sector de la industria mediática, con 4.116 puntos en avisaje y 3.646 en lectoría, así como el 100% del mercado.

En el sector radial, los primeros cuatro grupos operadores en 2020 concentraron el 76% de las audiencias. El Grupo Prisa capturó más del 40% de las audiencias. En términos generales, el sector cuenta con un IHH de 2.320 puntos (concentra-

6 Resolución expediente n.º 35583-2013 del 24 de junio de 2021. <https://bit.ly/3yuolCI>
El 20 de octubre del mismo año la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nula esta sentencia.

ción moderada-alta). En cuanto a la inversión publicitaria, las diez primeras radios concentran el 60% del avisaje, quedando Prisa con el 23,6% a través de cinco de sus diez emisoras.

En Chile, la radio ha sido históricamente percibida como un medio más diverso y más confiable en comparación a la prensa y la televisión (ICSO, 2015). Sin embargo, desde la década del 2000 avanza hacia un modelo de operación en cadenas y concentración de frecuencias. Bajo los gobiernos de Ricardo Lagos (socialista, Concertación de Partidos por la Democracia) y Michelle Bachelet (socialista, Nueva Mayoría) se produjo un proceso de compra de frecuencias por parte del grupo PRISA (luego, Ibero American Radio Chile y, ahora, Grupo Latino Radio, GLR). Este es uno de los cuatro grupos que controlan el dial, junto al consorcio COPESA, el grupo Luksic y el grupo Bezanilla, actual grupo Bethia (CNTV, 2015).

En la industria de la televisión abierta, el Grupo Bethia es dueño del canal Mega, que desde 2014 se ubica en el primer lugar de la industria, con un 33% de la audiencia y el 51% de la torta publicitaria total del mercado televisivo en 2019.⁷ Si se mide a Bethia y su canal Mega bajo el índice IHH, arroja 2.368 puntos en audiencia y 3.350 puntos en inversión publicitaria. Ambos valores indican una alta concentración en el sector. Esta situación de más de la mitad de toda la publicidad de la industria televisiva concentrada en un solo canal le da mucho poder a Mega dentro de la industria. Al igual que ocurre en otros sectores, este poder de mercado puede afectar el precio del trabajo como la calidad del producto que la industria televisiva ofrece.

Los cuatro primeros canales (Mega, Canal 13, TVN y CHV) acumulan el 94% de las audiencias e ingreso por avisaje. La inversión publicitaria en 2019 en TVN fue de poco más de un 20%, de Canal 13, poco más de un 15% y de CHV, poco más de 6% (Megatime, 2020). Según esta misma fuente los principales sectores económicos a los que pertenecen los mayores avisadores corresponden a empresas de laboratorios, telecomunicaciones, multitiendas (Falabella la principal), *retail*, alimentos, industria de bienes y servicios domésticos, además de la banca y el sector financiero. Los principales controladores de las empresas mediáticas en Chile,⁸ incluyendo estaciones de televisión abierta, son controladores también de algunas de las compañías más relevantes de los sectores con mayor participación como avisadores.

7 Este es el año más reciente sobre el cual existe información pública de la inversión publicitaria anual según canal en TV abierta (Megatime, 2019).

8 Como Alvaro Saieh, de Copesa; Andrónico Luksic, de Canal 13, y Carlos Heller, de Mega.

Distribución de las concesiones de televisión y mecanismos de asignación

En televisión abierta, el procedimiento de adjudicación de concesiones corresponde al CNTV. La normativa sectorial establece que éstas son asignadas para su explotación durante un plazo máximo de 20 años y existe un sistema de renovación con derecho preferente frente a otros competidores, lo que posibilitaría la continuidad de las concesiones. Hay tres categorías de concesión: genérica, comunitaria y para Televisión Nacional de Chile (TVN). La asignación primaria es por medio de concursos públicos, mientras que la asignación secundaria es incentivo del concesionario en el caso de venta o arriendo de la concesión. Sin embargo, esta operación requiere autorización previa e informar sobre los posibles efectos en la competencia. Con respecto a los límites específicos al acaparamiento, se permite sólo una concesión por localidad. Sin embargo, en la práctica esto no siempre se cumple.

En octubre de 2017, tras recibir una denuncia, el CNTV formuló cargos contra La Red (a través de la Compañía Chilena de Television S.A) y Telecanal (a través de Canal Dos S.A.) por dos posibles infracciones de la normativa de televisión. La primera consistió en la obtención de la concesión por parte de Canal Dos S.A. omitiendo que esta era controlada por la Compañía Chilena de Television S.A que también administraba La Red, perteneciendo ambas al mismo grupo empresarial, lo que supone incumplir la prohibición prevista en el artículo 15 de la Ley 18.838 (luego de ser modificada por la ley 20.750 de TV digital) y según la cual “no podrán otorgarse nuevas concesiones con medios propios a aquellas personas jurídicas que ya sean titulares de una concesión de la misma naturaleza, o bien controlen o administren a otras concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción, que hayan sido otorgadas por concurso público, en la misma zona de servicio”. Según la denuncia, mediante el uso de empresas intermediarias ambos canales están bajo el control del empresario Angel González, conocido como “El Fantasma” por su bajo perfil público, dueño del grupo Albavisión que tiene 45 canales de televisión en 16 países de Centro y Sudamérica, además de México. Tiene, además, 68 estaciones de radio en 12 países, un diario en Ecuador, 65 salas de cine y un equipo de fútbol, el Comunicaciones de la liga guatemalteca. El segundo cargo era por el incumplimiento del artículo 18 de la Ley 18.838 (incorporado en 2004 como artículo único de la ley 19.982) y según el cual “Sólo podrán ser titulares de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción o hacer uso de ella, a cualquier título, personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en Chile y con domicilio en el país.

Sus presidentes, directores, gerentes, administradores y representantes legales deberán ser chilenos y no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva”. Sin embargo, el Director y representante legal de Canal Dos S.A. durante abril de 2011 era Juan Salvador González Estrada, de nacionalidad mexicana. Las empresas presentaron sus descargos, el CNTV decidió aceptarlos y absolver a ambos canales del cargo en su contra por supuesto incumplimiento de las normas de televisión (CNTV, 2017b).

En el escenario de la TV digital, ha pasado más bien desapercibido el hecho de que actualmente hay empresas que tienen más de una concesión local y/o regional, en distintas regiones, a pesar de las restricciones que indica la ley al respecto. Esto debe entenderse como una consecuencia de la definición de televisión local y regional contenida en la ley 20.750, que las define a partir del alcance, pero sin exigir una relación entre cobertura y contenidos.⁹ La ley no prohíbe que un concesionario local o regional pueda levantar un *holding* de canales con alcance local y/o regional, si éstos se ubican en diferentes zonas de cobertura. Actualmente, hay al menos tres casos así: el grupo de empresas Holvoet, que tiene concesiones en Antofagasta y Copiapó; Altronic, en Coquimbo y Maule, mientras que Asesorías e Inversiones Sol cuenta con concesiones en Copiapó y O’Higgins.

En Chile, la televisión abierta, al igual que la radio, se configura mediante concesiones de ámbito local, las que a partir de la Ley 20.750 pueden constituir canales de ámbito local, local de carácter comunitario, regional y nacional. La Ley así lo ha previsto, al establecer una clasificación por tipos de concesionarios según su alcance territorial (por ejemplo, un canal local-comunitario solo puede tener una concesión, pero un canal local puede tener 2 concesiones, un regional 4 concesiones y un canal nacional 120 o más concesiones para cumplir con la zona de cobertura para la cual ha solicitado autorización). La ley prevé un régimen especial para las concesiones destinadas a entidades sin ánimo de lucro con finalidad local-comunitaria. Además, a partir de esta ley, las concesiones pueden ser de dos tipos: con medios propios o con medios de terceros. Estas últimas constituyen un tipo de uso secundario similar al de los operadores móviles virtuales (OMVs), pues están pensadas para utilizar el espectro no utilizado por los concesiones de medios propios (el remanente) y se otorgan sin necesidad de concurso, basta con hacer la solicitud. Si bien hasta el momento no se conoce ningún otorgamiento de concesiones con medios de terceros por parte del CNTV.

Junto con la clasificación de los concesiones según su ámbito geográfico, la normativa establece diversos tipos de televisión en función del titular de la con-

9 Ver sección Régimen jurídico de la televisión en capítulo 2.

cesión y/o la finalidad del canal, a saber: televisión generalista, televisión local-comunitaria, televisión educativa-cultural y Televisión Nacional de Chile, de alcance nacional, que se configura como una persona jurídica de derecho público de carácter autónomo y que se rige por un régimen legal específico, de acuerdo a la ley 19.132.

El proceso de digitalización de la televisión, junto con los cambios normativos realizados en 2014, han supuesto, por un lado, una mayor disponibilidad de espectro. Esto ha significado un incremento de 82 concesiones en el periodo comprendido entre 2014, donde se contaba con 767 concesiones, y 2021 donde la cifra ascendió a 849. En 2022 la mayoría de las solicitudes se encontraban en proceso de evaluación.¹⁰ Los concesionarios preexistentes actualizaron el alcance temporal de sus concesiones a 20 años, lo que explica que no haya por el momento concursos relativos a renovación de concesiones. Por otro lado, si bien el artículo 2º transitorio de la ley 20.750 dio originalmente un plazo de cinco años hasta 2019 para el fin del proceso de simulcasting, una vez aprobada la Ley de TVD, el fin de las transmisiones en analógico (también llamado “apagón analógico”) se fijó en Chile para abril de 2020. Sin embargo, a raíz de la petición de la Asociación Nacional de Canales de Televisión (ANATEL) —que atiende canales comerciales con alcance nacional—, la Subsecretaría de Telecomunicaciones elaboró una nueva fecha a través de un decreto supremo. Así, en 2019, ambas partes firmaron un acuerdo en el que las grandes cadenas se comprometían a acelerar el proceso de digitalización para que el 80% de la población de Chile pudiera tener señal digital para sus televisores en 2022. En la actualidad, tras un nuevo acuerdo, el nuevo plazo para el apagón analógico es el año 2024.

El análisis de una muestra de concursos que incluye los primeros cinco concursos de televisión local comunitaria resueltos por el CNTV en las localidades de San Joaquín, Arica, Concepción, Peñaflores y Pichilemu (CNTV, 2018), así como los últimos concursos adjudicados a finales de 2019 para televisión generalistas en las localidades de Puerto Montt, Temuco, Concepción y Santiago,¹¹ permite sostener lo siguiente:

Las bases de los distintos concursos de concesiones de televisión digital han sido similares. En el caso de los concursos de carácter local comunitario, participaron sólo cinco postulantes. Salvo en la localidad de San Joaquín, en que concursaron dos, en el resto hay un único postulante que se adjudicó la concesión. En Concepción, el concurso fue declarado desierto. El CNTV utiliza una metodología

10 <https://www.cntv.cl/concesiones-de-tv-digital/#concursos-estado>

11 Concursos n.º 69, 70, 71 y 85.

diferente a la de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)¹²: primero, revisa si los proyectos cumplen las condiciones técnicas exigidas por la SUBTEL en las bases técnicas, así como los requisitos legales. Los que no las cumplan, quedan excluidos de la siguiente etapa, en la cual el CNTV pondera el contenido de los proyectos, tanto en el aspecto financiero como de programación. En las bases no se define el método para puntuar estos proyectos. Por lo tanto, el Consejo decide a partir de valoraciones más bien subjetivas, que no se encuentran preestablecidas, lo que implica un amplio margen de discrecionalidad.

Tal como ocurre con la radio, la ampliación del número de concesiones abiertas a concurso está condicionada a las solicitudes de frecuencias presentadas por distintos operadores y a la disponibilidad de espectro radioeléctrico en las localidades para las cuales se realizan dichas solicitudes. Ambos elementos determinarán si se abren llamados a concurso para adjudicar la o las concesiones solicitadas. Sin embargo, estamos lejos de un sistema diseñado en su origen a partir de la competencia entre los operadores: la distribución original de las primeras concesiones de alcance nacional fueron asignadas directamente. Del mismo modo, la ley 20.750 reserva “dos frecuencias nacionales, destinadas solamente a señales culturales o educativas, así calificadas por el Consejo por resolución (artículo 50)”. Pero en la actualidad no existe ninguna solicitud de este tipo, no se han desarrollado las bases ni el llamado a concurso correspondiente. Tampoco se han otorgado concesiones de carácter local-comunitario luego del concurso de 2018 donde se adjudicaron las 5 disponibles en la actualidad.

En la siguiente tabla se muestra la distribución de concesiones de televisión con medios propios por región y por tipo de concesionario.

12 Ver sección Pluralismo, uso del espectro y derecho a la competencia en capítulo 2.

REGIÓN	TIPO DE CONCESIÓN	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL	COMUNITARIA	TOTAL
Arica y Parinacota		21	1	3	1	26
Tarapacá		24	2	1		27
Antofagasta		31	9	1		41
Atacama		41	4	2		47
Coquimbo		155	3	6		165
Valparaíso		51	10	10		81
Santiago		20	5	6	2	33
Del Libertador		24	4	2	1	30
Maule		24	4	9		37
Ñuble		6	1	1		8
Biobío		31	8	0	1	40
Araucanía		104	11	5		120
Los Ríos		35	1	1		37
Los Lagos		65	5	5		75
Aysén		60	1	0		61
Magallanes		27	0	4		30
Total		719	69	56	5	849

Tabla 3. Concesiones de televisión por región y tipo de concesionario, incluyendo concesiones analógicas y digitales. Fuente: elaboración propia en base a CNTV (2022).

Hoy, el mayor porcentaje de las concesiones están en manos de operadores de carácter nacional, lo que muestra una preponderancia de éstos frente a los de tipología regional y local. En sus orígenes, la televisión chilena se articuló mediante un modelo de alcance nacional, de carácter universitario y estatal.¹³ No es hasta inicios de los 1990s que se autoriza el ingreso de privados a la industria televisiva. Y no es hasta la modificación legal de 2014 (Ley 20.750) que se reconoce legalmente la categoría de televisión local comunitaria.

En la siguiente tabla se exponen los concesionarios con cobertura nacional y el número de concesiones que acaparan.

13 Sin embargo, a pesar de las restricciones en la regulación original respecto a recibir inversión publicitaria, todos los canales se financian hasta hoy exclusivamente a través de avisadores, cuyas decisiones comerciales se alimentan, a su vez, de los datos de audiencia (rating). Este es el caso incluso de la televisión pública que, a través de reformas legales de inicios de los 1990s, diseñó un modelo que conjuga obligaciones públicas y autofinanciamiento. Desde entonces y hasta ahora, TVN solo ha recibido una inyección acotada de recursos fiscales tras la promulgación de la ley 21.085, en 2018.

CANAL	CONCESIONES N= 710	CONCENTRACIÓN CONCESIONES %
TVN	236	33,2
Canal 13	187	26,3
Chilevisión	115	16,2
Universidad de Chile	28	3,9
Megavisión	122	17,2
La Red	22	3,1

Tabla 4. Concentración de concesiones en concesionarios de cobertura nacional.

Fuente: elaboración propia a partir de datos CNTV (2022).

Por el número de concesiones de las que dispone, TVN parece contar con una cobertura más amplia, que permite cubrir localidades más remotas. Sin embargo, su alcance no muestra una correlación con los porcentajes de audiencia ni los de inversión publicitaria, ya que la medición de las audiencias se concentra en 5 núcleos urbanos a lo largo del país y solo considera los canales de alcance nacional. Algo similar ocurre con la inversión publicitaria, ya que ella se decide desde Santiago, para todos los canales de alcance nacional. Este dato es relevante para instalar el debate sobre cómo se configuran las decisiones programáticas de los canales nacionales, pero en especial de la TV pública: ¿hasta qué punto ellas responden a la diversidad social y cultural del país o se limitan a la diversidad que conforman las audiencias de las grandes ciudades y los principales avisadores? ¿Cuál es el aporte de TVN al pluralismo en la televisión chilena? ¿Es adecuado el uso exclusivo de criterios de mercado para fundamentar ese aporte al pluralismo?

Si bien los índices de concentración en los mercados relevantes para la industria televisiva son muy altos, los organismos de competencia no han aplicado medidas de mitigación y su intervención se ha limitado al control en la compra de empresas y en los acuerdos de los concesionarios para poner en marcha proyectos conjuntos, respecto a infraestructura o difusión de contenidos (FNE, 2014 y 2016; TDLC, 2016). No ha habido pronunciamientos sobre la propiedad cruzada de canales de televisión con otros sectores que pueden generar conflicto de intereses (finanzas, minería, retail). Tampoco se han sancionado casos en que se ha identificado que un mismo propietario posea dos concesiones en la misma zona de cobertura, como lo prohíbe explícitamente la ley 20.750.

Con respecto al tipo de prestador, la normativa únicamente ha previsto a TVN como televisión de propiedad pública, excluyendo a las municipalidades y sus corporaciones, así como a órganos públicos que no cuenten con personalidad jurídica propia (Ley 18.838, art. 18; el texto original de 1989 no incluía estas restric-

ciones) como muestra la exclusión del Senado en los concursos de adjudicación en los que ha participado.¹⁴ No obstante, nada impide que otro tipo de instituciones y empresas públicas, con personalidad jurídica, postulen a los concursos de televisión generalista y obtengan concesión (local, regional), como ha ocurrido con universidades públicas y privadas luego de 2014. En la siguiente tabla se muestran las concesiones en función del tipo de titular.

TIPO DE MEDIO	NACIONAL		REGIONAL		LOCAL	
	CONCESIONES	CONCESIONARIOS	CONCESIONES	CONCESIONARIOS	CONCESIONES	CONCESIONARIOS
Público	236	1	5	1 Universidad	7	1 Municipalidad y 5 Universidades
Privado	483	6	64	14	49	41
Comunitario	0	0	0	0	5	5
Total	719	7	69	15	61	52

Tabla 5. Concesiones de TV digital por tipología de prestador (2022). Elaboración propia a partir de datos del CNTV (2022).

Las cifras indican un predominio de concesionarios privados, tanto en el ámbito nacional como regional y local en el contexto digital. Salvo algunas concesiones a universidades privadas y entidades religiosas de carácter local, se trata de televisiones de carácter comercial. La presencia de medios públicos en el ámbito regional y local es muy reducida y se limita a un puñado de universidades estatales, así como a 1 Municipio que ha podido renovar en digital su concesión de ámbito local por ser anterior a la ley 20.750 de 2014.¹⁵ Las cinco concesiones locales de carácter comunitario fueron adjudicadas a principios de 2018. A la fecha de edición de este volumen, no se habían registrado nuevos adjudicatarios para este tipo de servicios. Esto constituye, por lo tanto, una presencia más bien residual del sector, lejos de las proyecciones optimistas de algunos investigadores respecto de la potencial diversificación de actores que se derivaría del proceso de digitalización (Villarrubia, Aguaded y Delgado, 2019). No se identifican, tampoco, concesiones adjudicadas a pueblos originarios. Aunque están consideradas como televisión local-comunitaria, la regulación no establece para ello procedimientos específicos ni medidas de fomento.

14 Ver: Acta de 9 de diciembre de 2019 del CNTV relativa a los concursos n.º 69 y 70.

15 Sentencia Corte Suprema del 20 de marzo de 2017, Rol n.º 97.695-2016.

Para efectos de este mapa, no hemos considerado públicas las 28 concesiones de la Universidad de Chile pues están bajo arriendo a un operador comercial. Aun cuando se viene anunciando desde 2018 un uso compartido de la frecuencia, éste recién se concretó a fines de 2020. Al igual que ocurre en el ámbito de la radio, las concesiones que ostentan instituciones públicas no tienen un carácter público y se rigen por el mismo régimen que el de las concesiones a personas privadas, lo que permite su transferencia a privados, como demuestra la conversión de las televisiones universitarias en cadenas de televisión privadas. A la luz de la experiencia y de estos antecedentes, no resulta descabellado pensar en que TVN también podría arrendar sus concesiones a privados. De hecho, la ley 21.085 habilita la creación de un canal público cultural siempre y cuando TVN cuente con una concesión.¹⁶ Las concesiones de carácter local-comunitario no tienen esta condicionalidad; por el contrario, cuentan con un régimen específico y está prohibida su transferencia.

Finalmente, la reserva del espectro a concesiones regionales, locales y locales comunitarias, así como culturales y educativas, tiene como propósito garantizar un mínimo de diversidad en la distribución del espectro.¹⁷ Sin embargo sus efectos hasta el momento son muy limitados ya que su aplicación es aún incipiente.

Síntesis

Este capítulo integra tres aspectos para comprender mejor las condiciones estructurales del débil pluralismo mediático en Chile. Partimos hablando de clientelismo y modelo liberal capturado, porque hay aspectos de cultura política que permiten explicar el modo que adquiere la regulación y qué sectores se ven más beneficiados por el modo en que ella se despliega. Luego, discutimos los datos sobre concentración y competencia en mercados relevantes de la industria mediática, con particular énfasis en la distribución de las concesiones de televisión y los mecanismos de asignación de frecuencias. La evidencia disponible permite sostener que hay un problema de pluralismo externo en el sistema de medios chileno para el cual se precisa una intervención positiva –activa- del Estado a favor de la libertad de expresión.

Las posiciones dominantes del duopolio de la prensa o de GLR-Prisa están directamente vinculadas a decisiones gubernamentales adoptadas en distintos momentos de la post-dictadura. Algo similar ocurre con la postergación del apagón

16 Art. 35.

17 Art. 50, ley 20.750.

analógico en al menos dos ocasiones, con acuerdos entre el gobierno y la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL), que agrupa a las estaciones de alcance nacional¹⁸, lo cual demuestra el poder de las grandes cadenas nacionales, pues el proceso se ha ido ajustando a los tiempos solicitados por el gran empresariado de la televisión, con el apoyo de distintos gobiernos con independencia de su orientación política. Todo ello muestra la persistencia de un andamiaje institucional que ha fortalecido la influencia de las empresas de comunicación y sus asociaciones en las leyes que, más bien, deberían regularles.

En el ámbito de los mercados relevantes y el control de la concentración, resulta llamativo el escaso control y fiscalización sobre las operaciones de fusión o compra y venta en la industria radiofónica y televisiva. Esto va en sentido contrario el régimen general impuesto por la ley de libertades de opinión, información y ejercicio del periodismo, que obliga al regulador al control preventivo de las operaciones de concentración de los medios de radiodifusión y televisión que prestan su actividad mediante una concesión, en cuanto a sus efectos sobre la competencia en los mercados¹⁹, como hemos señalado en capítulos anteriores.

Asimismo, el sector de la televisión local y regional es irrelevante para los mercados de audiencia y publicidad y no existen acciones afirmativas del organismo regulador, de la SUBTEL e, incluso, de los organismos de competencia que contribuyan a promover un sistema televisivo abierto y de libre recepción, que permita a este sector participar más activamente tanto de la inversión publicitaria como del mercado de las audiencias, lo que también contribuiría a la sustentabilidad económica del sector local y regional, como a generar producción pertinente para sus comunidades.

Un número muy reducido de empresas o grupos acapara una proporción significativa de frecuencias en televisión, principalmente los operadores de concesiones de alcance nacional. El regulador ha desistido de sancionar aquellos casos en que se ha constatado acaparamiento de frecuencias, vulnerando la legislación vigente (como en el caso de Albavisión, operadora de Telecanal y La Red) y no se ha pronunciado sobre la integración horizontal a nivel de canales locales y regionales.

En el ámbito local – regional predominan los operadores privados, mientras las televisiones de concesionarios públicos o comunitarios son más bien residuales. El derecho preferente es uno de los principales obstáculos para la entrada de nuevos operadores, sobre todo en zonas más pobladas, así como la discreción con que se asignan concesiones televisivas. A ello se suma la escasa participación en los con-

18 <https://bit.ly/3jZKeWJ>

19 Art. 38, ley 19.733.

curso de concesiones de radio o televisión comunitaria debido a una combinación de factores (baja demanda por estos servicios, dificultad de organismos sin fines de lucro para operar estas concesiones, políticas de fomento inexistentes y bases y requisitos equivalentes a los que se aplican a las empresas).

PLURALISMO MEDIÁTICO: VARIABLES CLAVES Y PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DEL PLURALISMO INFORMATIVO EN TELEVISIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar un instrumento de medición estandarizado y multidimensional especialmente desarrollado para evaluar y medir el pluralismo informativo en televisión, que sintonice con los desafíos de profundización democrática que enfrenta la sociedad chilena, los debates en torno al fenómeno y otras propuestas de medición validadas internacionalmente.

Esta propuesta se enmarca en la Economía Política de la Comunicación (EPC), un paradigma pertinente para comprender el pluralismo televisivo multidimensionalmente, examinando las relaciones entre los factores político-económicos y el desarrollo de los medios de comunicación. Siguiendo a Murciano (1992), la EPC es el estudio de las relaciones entre los medios de comunicación y el resto de instituciones sociales atendiendo las dinámicas multivariables que articulan el orden social, estratifican la sociedad y las formas específicas del poder político.

El principal objeto de estudio de este enfoque es el de las relaciones de poder que atraviesan la producción, distribución y consumo de bienes de tipo simbólico (Bolaño y Mastrini, 2002). La unidad de análisis son las industrias culturales y mediáticas abordadas desde un planteamiento histórico –estructural, que surge del interés por investigar el desarrollo de la cultura y los medios de comunicación en el marco de la economía capitalista y los procesos económico– sociales (Sánchez Ruiz, 1992). Es decir, concibe a los medios como expresión de una estructuración con un peso y una influencia en la conformación social, pero, al mismo tiempo, abierta a posibles transformaciones en el tiempo.

Esta aproximación teórica se complementa con la teoría política sobre medios y democracia. Ésta entiende el pluralismo mediático como un valor normativo que interroga la distribución del poder comunicativo en la esfera pública (Karpinen, 2010). La integración de estos enfoques sostiene la importancia de analizar el pluralismo informativo en la televisión considerando tanto un análisis de sus contenidos como las determinaciones políticas y de mercado que influyen en los medios de comunicación. El objetivo último es transformar el sistema televisivo (nacional, en este caso) sobre la base de evidencia empírica.

Desde 1990 en adelante, Chile ha exhibido, en general y con algunos altibajos, buenos indicadores de libertad de expresión en rankings internacionales. Sin embargo, esas mismas mediciones también identifican riesgos y éstos se relacionan

con la distribución desigual e inequitativa del poder comunicativo, así como a la ausencia o debilidad de garantías y regulaciones en la materia. Todo lo cual, al final, horada el derecho a la información y a la libertad de expresión.

Una de las deudas del Estado en relación a garantizar y fomentar el pluralismo televisivo es la falta de mecanismos que hagan carne la letra del artículo 14 de la ley del CNTV. Éste establece que el organismo regulador debe “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”. Este mandato no ha tenido un desarrollo concreto desde su promulgación en 1992.

Concebimos el pluralismo informativo en la televisión abierta como el resultado de distintos factores, que hemos organizado en seis dimensiones de análisis: Diversidad, editorialidad, concentración, propiedad, percepción y alcance. Estas dimensiones se organizan, a su vez, en torno a los tres ámbitos del pluralismo: interno, externo y contextual.

El pluralismo interno se vincula a los contenidos y la expresión de diversidad en la programación televisiva en dimensiones tales como las de género, temas, actores sociales y partidos políticos, por nombrar algunas. Para Marengui (2017), la diversidad televisiva se refiere a que los contenidos reflejen “la multiplicidad de grupos que conviven en una determinada sociedad y hacerse eco de las expresiones de cultura foránea. Los ciudadanos pueden acceder y elegir entre un elevado número de contenidos audiovisuales e, incluso, pueden crearlos y difundirlos” (p. 222). La transparencia es componente del pluralismo interno. Esto incluye la transparencia editorial, entendida como “la manifestación latente y la plasmación de los principios estatutarios del medio en la selección, valoración, elaboración y presentación de todas y cada una de las informaciones” (Cebrián, 1992, 55). La ley del CNTV, de hecho, considera el acceso público a la propuesta editorial y programática de los canales como parte integral del correcto funcionamiento de éstos. Esto permite que la ciudadanía tome decisiones informadas sobre su consumo televisivo.

El pluralismo externo se relaciona con los proveedores mediáticos y la importancia de que sean variados y diversos. Se vincula a la competitividad del mercado televisivo, así como a la concentración de la propiedad. No basta con que exista una oferta de proveedores numerosa: también deben representar visiones de mundo distintas. Es decir, prevenir “que cualquier propietario de medios de comunicación o voz tenga demasiada influencia sobre la opinión pública y la agenda política”.¹ La sustentabilidad es también un factor de desigualdad entre organizaciones privadas

1 Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013, p. 17.

(independiente del tamaño, con o sin fines de lucro), en su capacidad de competir por adjudicarse concesiones televisivas y mantener una parrilla programática estable y diversa. Ello afecta, también, el pluralismo externo.

Las audiencias tienen una doble dimensión: como mercancía y como parte del contexto de la TV. En tanto empresas, el principal propósito de los canales de televisión es la mayor rentabilidad económica y no la mayor representatividad de sus audiencias: “no se trata de dar respuestas a grupos sociales, sino de encontrar aquellos que potencialmente aseguren un mercado” (Huertas, 2002, 27). De allí la relevancia de incorporar la distribución de los índices de audiencia a un instrumento que mida el pluralismo. Del mismo modo, es importante que un instrumento así incorpore datos sobre la percepción de las audiencias sobre el tema. Finalmente, como parte de las variables de contexto, incorporamos una relacionada al alcance geográfico de los canales. Esto porque el impacto social de un programa o canal con alto o bajo pluralismo también dependerá, sostenemos, del número potencial de televidentes al cual llega.

El instrumento

Diseñamos un instrumento cuantitativo, a partir de datos secundarios y algunos datos primarios obtenidos del análisis de pantalla, que presentamos a continuación. Consta de seis dimensiones. Cada una de éstas se compone, a su vez, de una o más variables, todas las cuales tienen una escala entre 1 y 5. La integración de todos los valores permite arribar a un valor por programa y otro por canal, a partir de una muestra representativa y aleatoria de programas. En algunas escalas, los valores se ajustan a la aplicación del coeficiente de Gini que mide la desigualdad; en otras, al Índice Herfindahl / Hirschman (IHH) de medición de la concentración y, en otras, se elaboró una escala *ad hoc* según criterios específicos.

Cada escala tiene una ponderación, en virtud de la relevancia asignada de acuerdo al debate teórico sobre pluralismo mediático. Por lo que, el puntaje por escala se multiplica por un número entre 1 y 3 para el valor final. Por ejemplo, “Diversidad” tiene un valor 3, valor por el cual se multiplica el valor final. “Concentración y editorialidad” poseen un valor 2 y el resto de las dimensiones, 1.

ÁMBITO DEL PLURALISMO	DIMENSIONES	DEFINICIÓN	OPERACIONALIZACIÓN	ESCALA	RAN- GO
Interno	Diversidad	Nivel de presencia de diversos géneros, temas y fuentes en programación y canales	Diversidad programática: segundos dedicados por cada canal a los distintos géneros y formatos de programas, a partir de la tipología utilizada por el CNTV. Lugar ocupado por los programas informativos en esta distribución.	Índice de Gini	3
			Diversidad temática: segundos dedicados por cada programa de noticias, opinión y debate político a distintos temas, a partir de la tipología utilizada por el CNTV.	Índice de Gini	3
	Editorialidad	Expresión de la línea editorial del medio	Diversidad de fuentes: segundos dedicados por cada programa de noticias, opinión y debate político a distintos actores en virtud de 3 categorizaciones distintas: tipo, origen y género.	Índice de Gini	3
			Diversidad regional: segundos dedicados por cada programa de noticias, opinión y debate político a distintas regiones de referencia.	Índice de Gini	3
Externo	Editorialidad	Expresión de la línea editorial del medio	Transparencia editorial: información sobre su línea editorial que publican los canales de televisión abierta.	Escala ad hoc	2
			Diversidad política: segundos que hablan las fuentes activas de cada programa analizado, en virtud de su orientación política (cuando se trata de actores políticos).	Índice de Gini	
	Concentración	Concentración de los mercados relevantes de la industria televisiva	Inversión publicitaria: porcentaje de la inversión publicitaria de cada canal y cada programa específico analizado.	Índice HH	3
			Audiciencia: porcentaje del share que se lleva cada canal y cada programa específico analizado.	Índice HH	3
Contextual	Propiedad	Concentración de la propiedad de los medios	Propiedad: número de medios que posee la empresa dueña del canal, considerando distintos soportes mediáticos.	Escala ad hoc	2
			Percepción de la ciudadanía en torno al pluralismo en la TV abierta	Escala ad hoc	1
	Alcance	Población cubierta por el canal	Alcance: población estimada cubierta por cada canal analizado, utilizando datos de SUBTEL, Censo de población 2017 y CNTV.	Escala ad hoc	1

Tabla 6. Operacionalización del sistema multidimensional de medición del pluralismo informativo en TV abierta. Fuente: elaboración propia.

La siguiente tabla 7 sintetiza las diversas fuentes de obtención de los datos que permiten construir cada escala, como explicaremos a continuación:

ÁMBITO DEL PLURALISMO	DIMENSIONES	OPERACIONALIZACIÓN	FUENTES PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ESCALAS
Interno	Diversidad	Diversidad programática	Visionado y volcado a una BBDD de una muestra aleatoria y representativa de los programas y canales en análisis.
		Diversidad temática	
		Diversidad de fuentes	
		Diversidad regional	
Editorialidad	Editorialidad	Transparencia editorial	Páginas web y links
		Diversidad política	Idem dimensiones diversidad
Externo	Concentración	Inversión publicitaria	Megatime
		Audiencia	Kantar Ibope
	Propiedad	Propiedad	Fuentes abiertas
Contextual	Percepción	Percepción	ENTV (CNTV, 2017a)
	Alcance	Alcance	CNTV, SUBTEL, Censo 2017

Tabla 7. Fuentes de obtención de los datos. Fuente: elaboración propia.

“Diversidad” incluye cuatro escalas cuyos resultados se obtienen a partir del visionado de varios días de emisiones por cada programa analizado, que luego son volcados a una planilla de datos (en Excel). Lo recomendable en términos de emisiones de un programa y canal es contar con al menos 5 o 7 emisiones, en un formato denominado semana compuesta en el caso de programas diarios (una emisión por día de la semana, pero en distintas semanas, hasta completar 5 o 7).

La diversidad programática corresponde a un dato de contexto construido a partir de la identificación de los tipos de programas seleccionados y su duración el mismo día de emisión de éstos, dentro de la parrilla programática de cada canal. Incluye el registro de fecha, canal, nombre del programa, tipo de programa² y duración en segundos.

Diversidad temática, diversidad de fuentes y diversidad territorial corresponden a variables de análisis internas a los programas seleccionados. Para su medición se utilizó como referencia las tipologías creadas por el CNTV en el año 2005 para el desarrollo de un barómetro de calidad de noticieros. Para el registro de estos datos,

2 De acuerdo a la tipología de formatos utilizada por el CNTV.

se consideró la noticia como unidad básica en el caso de los noticieros. En el caso de los programas de opinión y debate, la unidad de análisis fue el bloque, definido así por el propio programa, ya sea por el cambio de tema, de entrevistados o por la pausa publicitaria. En el caso de ambas unidades de análisis, se consideraron los siguientes datos: fecha, duración nota/bloque, programa, canal, tema principal. Para determinar el tema principal de cada segmento, el criterio considerado fue el enfoque dado a la noticia o tema conversado. Por ejemplo, en un caso donde un político cometió un asesinato sería clasificado como “Policial” si se enfoca en los detalles del delito; se consideraría “Político” si considera las ramificaciones políticas del suceso.

La tipología de fuentes se hizo considerando la duración de las intervenciones activas de éstas en virtud de su tipo social, su origen en términos etno-lingüísticos y su género (hombre, mujer u otro). Se agregó una variable de fuentes relacionada al lugar geográfico donde se desarrolla la nota. Para determinar las categorías a las que pertenece una fuente, establecimos los siguientes elementos de importancia mayor a menor para clasificarlas:

- Lo que dice la fuente: es la información primaria de la propia fuente y, por lo tanto, determina su clasificación en el visionado.
- Cómo es que el programa presenta a la fuente: esto determina el tipo de información que provee la fuente. Por ejemplo, si una fuente es presentada como juez, se clasificará en la categoría de “Poder Judicial”; o si la misma persona es presentada como asistente a un partido de fútbol, se clasificará como “Ciudadano”.
- La ocupación de la fuente en caso de que los dos anteriores criterios no permitan identificarla: esta característica permitirá determinar el tipo de personas a quienes se les da presencia en los medios.

La “Diversidad política” se mide como una escala separada dentro de la dimensión Editorialidad; sin embargo, se elabora a partir del mismo visionado por programa, enfocándose en las fuentes activas que intervienen en los programas, en virtud de su orientación política o afiliación explícita a un partido político.

En el caso de los noticieros analizados, las únicas fuentes consideradas como “políticas” serían aquellas clasificadas bajo las categorías “Gobierno Central”, “Gobierno Regional o Local” y “Políticos y Parlamentarios”. A diferencia del resto de fuentes, se prestó atención al tipo de partido e ideología que representan para determinar bajo qué categoría política clasificarlas.

En los programas de opinión y debate, se asumió que quienes intervienen en éstos expresan sus convicciones y opiniones explícita e implícitamente. Por lo

tanto, todos los tipos de fuentes fueron consideradas como políticas. Se revisó si forman parte de algún partido político, organización con ideología clara o prestando atención al tipo de opiniones que emiten para clasificarlas en una u otra categoría de fuente política. Todo el proceso de clasificación y cuantificación fue realizada por dos codificadores y el instrumento tuvo dos versiones de prueba antes de establecer su forma final.

Para asignar un valor numérico por programa y por canal en las cinco escalas de diversidad, convertimos los resultados de distribución por segundo para la categoría de cada una de las escalas a un valor entre 0 y 1, utilizando para ello la fórmula del coeficiente de Gini (CG),³ donde un valor más cerca de 0 equivale a menor desigualdad/más diversidad y un valor más cerca de 1 equivale a más desigualdad/menor diversidad. Para calcular CG se utilizó el software STATA. El valor obtenido alimenta una escala que va del 1 al 5 del siguiente modo:

- 1 = Escasa diversidad (resultado entre 0,81 y 1 en CG)
- 2 = Poca diversidad (resultado entre 0,61 y 0,80 en CG)
- 3 = Mediana diversidad (resultado entre 0,41 y 0,60 en CG)
- 4 = Abundante diversidad (resultado entre 0,21 y 0,40 en CG)
- 5 = Alta diversidad (resultado entre 0 y 0,20 en CG)

La dimensión “Editorialidad” se compone de dos escalas. La escala de *Transparencia* (Editorialidad I) se remite al artículo 22 de la ley 20.750 que exige a los canales “Una declaración relativa a la orientación de los contenidos programáticos que los postulantes estén interesados en difundir en sus señales”. La escala de *Diversidad política* (Editorialidad II) identifica la orientación política de las fuentes que aparecen en los programas de noticias, opinión y debate político. La línea editorial encarna el tipo de cobertura y/o puntos de vista que el canal se compromete a mostrar en sus pantallas. Aquí, se mide, en primer lugar, si existen contenidos programáticos explícitos y visibles en los órganos de difusión de un canal y, en un segundo lugar, el nivel de pluralismo político en la línea editorial.

Para la escala de *Transparencia* creamos una ficha de cinco preguntas de respuestas dicotómicas (sí/no) aplicable a todos los canales. Adaptamos estas preguntas a ciertas particularidades de la televisión pública, a saber:

3 Herramienta analítica diseñada y aplicada originalmente para medir la desigualdad en la distribución de ingresos a nivel país y comparativamente a nivel global.

PREGUNTAS SOLO MEDIOS PRIVADOS	PREGUNTAS SOLO MEDIOS PÚBLICOS
1.- ¿El sitio web informa composición accionarial y quiénes serían los controladores principales?	1.- ¿El sitio web informa quienes componen el directorio o órganos de administración del canal público?
2.- ¿El sitio web informa el <i>concesionario</i> o grupo económico al que pertenece o con el que se relaciona el canal?	2.- ¿El sitio web informa el perfil profesional y trayectoria en instituciones públicas (estatales, gubernamentales) y privadas de los integrantes del directorio?
3.- ¿El sitio web entrega alguna información relativa a los porcentajes de sus ingresos por aviso o publicidad o por información de los <i>holdings</i> de los que más ingresos reciben?	
4.- ¿El sitio web informa una visión, misión, propósito, línea editorial, principios o alguna declaración valorativa sobre la razón de ser del canal?	
5.- ¿El sitio web informa de los criterios éticos o de autorregulación relativo a los contenidos del canal?	5.- ¿El sitio web informa un código deontológico que regule la profesión periodística en torno a los principios del canal público?

Tabla 8. Cuestionario de transparencia para medios públicos y privados. Fuente: elaboración propia.

La ficha fue completada a partir de la información disponible en los sitios *web* oficiales de los canales, entendiéndolos como espacios de información sobre su organización (misión, visión e identidad), contenidos y programación. Para sistematizar esta información, utilizamos criterios de usabilidad. Es decir, al visitar cada sitio *web*, se consideró información disponible hasta máximo tres clics de distancia. Lo anterior porque según estándares de calidad de usabilidad,⁴ “los usuarios pueden dejar de navegar por el sitio *web* o utilizar la aplicación nativa móvil si su objetivo de búsqueda es de difícil acceso o si se encuentra a más de tres clics de información” (Marchant, Marko, Rodríguez, Valles y Vera, 2018, 460).

La dimensión “Concentración” se compone de dos escalas construidas a partir de datos secundarios sobre la participación de los programas analizados en el mercado de la inversión publicitaria (Concentración I) y en el mercado de las audiencias (Concentración II). La escala de Concentración I se refiere al porcentaje de inversión publicitaria que acumulan los programas de la muestra. Este dato fue elaborado a partir de información proporcionada por Megatime, empresa que genera la información sobre el valor minuto/segundo de publicidad en cada programa de la televisión chilena de alcance nacional, así como las empresas que invierten en publicidad en cada programa y la duración de sus mensajes.

4 ISO 9241-11.

La escala de Concentración II utiliza los datos sobre cuota de audiencia de los canales de televisión abierta de alcance nacional. Para el instrumento se utilizaron los datos sobre porcentaje de audiencia (*share*) correspondientes a los horarios y días de emisión de los programas específicos que formaron parte de la muestra de semana compuesta. Estos datos fueron obtenidos de Kantar Ibope, empresa que genera esta información.

En ambas escalas se aplicó una fórmula para obtener el Índice de Herfindahl – Hirschman (IHH) por programa y por canal. Luego, esos valores se adaptaron a una escala de 1 a 5. El IHH es una fórmula que se emplea para identificar la concentración económica de un mercado.⁵ Un índice elevado expresa un mercado muy concentrado, de manera que los valores para ambas escalas se calcularon así:

- 1 = Concentración alta (IHH 2.401 a 3.000)
- 2 = Concentración moderadamente alta (IHH 1.801 a 2.400)
- 3 = Concentración media (IHH 1.201 a 1.800)
- 4 = Concentración moderadamente baja (IHH 601 a 1.200)
- 5 = Concentración baja (IHH 1 a 600)

La dimensión “Propiedad” se mide a través de una sola escala y evalúa el número de medios de comunicación que poseen las compañías controladoras de los canales de la muestra, considerando distintos soportes mediáticos. Al tratarse en algunos casos de conglomerados internacionales, solo se consideraron los datos relativos a medios en territorio chileno. Los valores se distribuyen según la siguiente escala:

- 1 = Propietario tiene 8 medios o más
- 2 = Propietario tiene 6 a 7 medios
- 3 = Propietario tiene 4 a 5 medios
- 4 = Propietario tiene 2 a 3 medios
- 5 = Propietario controla únicamente el medio analizado

La dimensión y escala de “Percepción” evalúa, precisamente, la percepción de la ciudadanía sobre el pluralismo televisivo. Fue construida sobre la base de los datos de la Encuesta Nacional de televisión, que realiza el CNTV trianualmente. Esta encuesta tiene un alto nivel de representatividad al considerar submuestras regionales e incluir a todos los grupos socioeconómicos. Ninguna pregunta de la encuesta se refiere explícitamente al pluralismo. Sin embargo, trabajamos con las

5 Ver sección Pluralismo y mercados relevantes de la industria mediática en capítulo 3.

respuestas a las preguntas 21 y 23 pues constituyen una aproximación indirecta (*proxy*) a las percepciones de las audiencias a partir de la valoración de atributos de los canales y de la representación de diversos actores sociales en la TV.

La p. 23 —“¿Cuál canal de TV abierta es el que más asocia con...?”— la consideramos como una aproximación a la valoración de las audiencias hacia cada canal. Se pregunta si, además, hay otros canales con los que asocia el atributo (2ª mención). Para efectos de incluirlas en nuestro instrumento de medición, recogimos las respuestas para las opciones “Creíble”, “Informa al país” y “Lo/a representa”:

CANAL	CREÍBLE		INFORMA AL PAÍS		LO REPRESENTA		VALOR ESCALA 0 A 1
	MÁS	OTRO	MÁS	OTRO	MÁS	OTRO	
La Red	4,3	12,0	2,2	12,8	3,2	9,8	0,09
TVN	14,9	32,5	21,3	41,9	13,6	28,0	0,34
Mega	33,8	54,5	29,5	55,4	30,2	49,5	0,58
CHV	17,0	38,9	18,8	46,5	13,7	33,6	0,36
C13	15,2	35,7	16,6	42,4	14,5	31,9	0,34

Tabla 9. Valores Percepción por Canal.

Fuente: elaboración propia en base a ENT V (CNTV, 2017a)

Si la respuesta a la p. 23, el canal aparece como “más asociado” a un atributo, le asignamos 2 puntos; si se lo asocia en segunda mención, le asignamos 1, y si no es mencionado, le asignamos 0. La escala va de 0 a 6 puntos. Luego, dividimos el puntaje alcanzado según canal por el puntaje máximo, de forma tal que varíe entre 0 y 1 punto.

Las respuestas permiten establecer una asociación, pero no la intensidad del atributo: un canal es percibido como “más creíble” que otros, pero no sabemos cuán creíble es. Por lo tanto, fue necesario calibrar esos resultados. Para eso, utilizamos las respuestas a la pregunta 21 de la misma encuesta para observar qué tanto cumple la televisión en general con atributos cercanos (como *proxy*) al pluralismo.

La p. 21 señala: “En su opinión, ¿cuál es su nivel de acuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones? A. Los canales pueden decidir con autonomía qué informar, B. Los canales están sujetos a presiones del Gobierno, C. Los canales están sujetos a presiones de las empresas que ponen publicidad, y D. Los canales tienen que informar de todo porque la gente les pide cuentas”. Si bien la pregunta se refiere a la percepción sobre la televisión en general, es útil para calibrar la pregunta anterior. Los resultados se presentan a continuación:

	DECIDIR CON AUTONOMÍA CON QUE INFORMAR	CANALES ESTÁN SUJETOS A PRESIONES DEL GOBIERNO	CANALES ESTÁN SUJETOS A PRESIONES DE EMPRESAS QUE PONEN PUBLICIDAD	CANALES TIENEN QUE INFORMAR PORQUE LA GENTE LES PIDE CUENTAS
Muy en desacuerdo	10,4	6,5	3,7	8,2
Desacuerdo	17,9	12,1	7,2	14,5
Neutra	19,1	18,5	15,9	24,0
De acuerdo	32,7	33,8	35,7	29,4
Muy de acuerdo	17,4	24,7	34,5	20,8
Promedio por ítem	2,2	1,3	1,0	2,2

Tabla 10. Valores ítems Percepción TV general. Fuente: elaboración propia en base a ENT V (CNTV, 2017a)

Dada la formulación de las preguntas, se determinó que 21.A y 21.D tienen la misma dirección (asumimos que *acuerdo* implica *pluralismo*), la que es contraria a 21.B y 21.C (*acuerdo* implica *falta de pluralismo*). Los puntajes de las respuestas se asignaron de forma tal que tuvieran la misma dirección: con un valor más alto indicando mayor pluralismo, invirtiendo entonces las preguntas 21.B y 21.C, y a la respuesta de menor pluralismo se le asignó un 0 (muy en desacuerdo en 21.A y 21.D, muy de acuerdo en 21.B y 21.C) Luego, estos puntajes fueron divididos por el máximo, de forma tal que 0 indica el mínimo de pluralismo y 1, el máximo de pluralismo. El resultado de la escala, dividido de forma que varía entre 0 y 1, es de 0,428.

Se le asignó un valor ponderado de 30% a la p. 23 y de 70% a la p. 21. Se le dio más importancia al valor por medio porque, estimamos, permite medir más directamente la intensidad de la percepción y porque sus ítems son, de hecho, más cercanos a los temas relevantes para las dinámicas de pluralismo. Además, se transformaron todos los puntajes para que el máximo sea 5, siguiendo las escalas usadas en otras dimensiones. El dato final no es exacto ni ideal, pero en el cuestionario de la ENT V no existían preguntas que fueran específicas para los objetivos de este estudio. Así, tomamos decisiones que permitieran acercarse a la percepción de pluralismo dados los datos disponibles, a través de un índice que no fuera demasiado complejo. Al aplicar una escala *ad hoc*, la valoración fue la siguiente:

- 1 = Mínima percepción de televisión pluralista: 1 punto
- 2 = Baja percepción de televisión pluralista: 2 puntos
- 3 = Mediana percepción de televisión pluralista: 3 puntos
- 4 = Alta percepción de televisión pluralista: 4 puntos
- 5 = Máxima percepción de televisión pluralista: 5 puntos

Finalmente, la dimensión y escala de “Alcance” evalúa la población que los canales de televisión de alcance nacional cubren con su señal propia. La construimos sobre la base de datos secundarios solicitados al CNTV, corroborados con información de la SUBTEL, sobre las zonas geográficas de ubicación de las antenas que permiten la transmisión de señales de televisión abierta de alcance nacional, así como con la población habitante de la zona según los datos del último censo (2017). Según la ley del CNTV, son canales de alcance nacional “aquellos que sean titulares de concesiones que, consideradas en su conjunto, contemplen cualquier nivel de presencia, en más del 50% de las regiones del país”. El resultado, traducido a una escala de medida, es el siguiente:

- 1 = Mínimo alcance (cubre del 1% al 20% de la población)
- 2 = Poco alcance (cubre del 21% al 40% de la población)
- 3 = Alcance medio (cubre del 41% al 60% de la población)
- 4 = Abundante alcance (cubre del 61% al 80% de la población)
- 5 = Máximo alcance (cubre del 81% al 100% de la población)

A partir de las dimensiones, escalas y ponderaciones asignadas, generamos una escala de puntaje final entre 26 y 130 puntos por programa analizado, cuya síntesis se presenta a continuación:

DIMENSIONES	ESCALAS	PUNTAJE MÍNIMO ESCALA	PUNTAJE MÁXIMO ESCALA	PUNTAJE MÍNIMO DIMENSIÓN	PUNTAJE MÁXIMO DIMENSIÓN	PONDERACIÓN	PUNTAJE MIN. PONDERADO	PUNTAJE MAX. PONDERADO
Diversidad	4	1	5	4	20	3	12	60
Concentración	2	1	5	2	10	3	6	30
Editorialidad	2	1	5	2	10	2	4	20
Propiedad	1	1	5	1	5	2	2	10
Percepción	1	1	5	1	5	1	1	5
Alcance	1	1	5	1	5	1	1	5
Total puntaje							26	130

Tabla 11. Síntesis de la escala de puntajes del sistema de medición del pluralismo en TV. Fuente: elaboración propia.

Validación metodológica

El diseño metodológico contempló como parte del proceso de validación la realización de reuniones de trabajo con representantes de distintas organizaciones vinculadas e interesadas en el pluralismo televisivo,⁶ que permitieron ahondar en la validación metodológica y jurídica del mismo. Esta ronda de discusiones sugirió precisiones respecto a los mecanismos y criterios de medición,⁷ a la inclusión de ciertas dimensiones que no estaban contempladas originalmente, a considerar o sopesar algunas cuestiones de contexto que incidirían en los medios, en general, y en su pluralismo, en particular,⁸ y a la aplicabilidad y alcance del instrumento.⁹ Como consecuencia, el instrumento fue mejorado y ajustado en tres versiones sucesivas.

La primera versión del instrumento consistió en una formulación básica de las

6 Entre junio y septiembre de 2020, el equipo se reunió con unos 40 académicos, consejeros del CNTV, abogados especialistas, miembros de la sociedad civil y de la industria, entre otros.

7 Por ejemplo, cómo definir “ciudadano” o cómo incorporar la convergencia tecnológica como un elemento a operacionalizar en el instrumento.

8 Como la crisis económica de los medios, el impacto de la pandémica COVID-19 en la agenda mediática, el rol preponderante de los gobiernos en la agenda y en la regulación, entre otros.

9 De carácter orientador y no sancionador y que propusiera caminos o mecanismos de mejoramiento de los indicadores de pluralismo.

dimensiones y se aplicó a noticieros centrales de agosto de 2019 de dos canales de televisión de alcance nacional. Recopilamos datos sobre editorialidad a partir de las páginas *web*, datos sobre propiedad y alcance. En el caso de estos últimos, sin la triple validación de fuentes. No hubo en ese momento posibilidad de acceder a datos de concentración y la aplicación del Índice de Gini para el caso de los contenidos.

Esa primera versión del instrumento incluía dimensiones de medición equivalentes al que acá discutimos, pero menos detalladamente, y los datos se recolectaron de manera más artesanal. Una segunda versión del instrumento¹⁰ afinó mucho más en qué datos recopilar en el caso del visionado. Se establecieron, también, algunas especificaciones para aplicar el instrumento a los programas de opinión y debate político. Esta versión se realizó con programas emitidos durante marzo de 2020 en los canales La Red, TVN, Mega, CHV y Canal 13. En el caso de TV+ y Telecanal solo se hizo un análisis de diversidad programática, ya que durante el periodo de estudio no emitían el tipo de programas objeto de estudio. En el caso de esta muestra, los datos de audiencia y los datos de inversión publicitaria utilizados correspondieron a datos públicos del año anterior, que se referían de manera genérica a los canales analizados y no a los programas específicos en estudio. En este sentido, se trató principalmente de hacer el ejercicio para analizar cómo funcionaban estos datos en la conformación de las escalas finales.

La tercera versión y definitiva del instrumento¹¹ se aplicó a programas de noticias, conversación, debate político y matinales a partir del visionado de una muestra correspondiente a los meses de agosto y septiembre de 2020, que se enfocó en todos los canales de televisión abierta de alcance nacional. Debido al contexto previo al plebiscito del 25 de octubre de ese año,¹² varios canales aumentaron su oferta de programas de conversación y debate, los que fueron integrados a la muestra. La aplicación del instrumento a programas matinales se realizó a petición de la ANID. Aunque estos programas no corresponden exactamente al género informativo, son un formato que ha ido mutando y, a la fecha, contiene aspectos

10 Presentamos la primera versión del instrumento al Fondo de Estudios del Pluralismo en el sistema informativo nacional de ANID (PLU190012) con el propósito de ahondar y refinar el sistema de medición, lo que nos permitió desarrollar una segunda versión.

11 Los resultados obtenidos de la aplicación de esta versión del instrumento se presentan en el siguiente capítulo.

12 El Plebiscito Nacional consultó si aprobar o rechazar la redacción de una Nueva Constitución y si el órgano que debiera redactarla en caso de ganar la opción “apruebo” debía ser una “Convención Mixta Constitucional”, integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios y parlamentarias en ejercicio, o una “Convención Constitucional” conformada exclusivamente por miembros elegidos popularmente. Esta última opción fue la que se impuso por una amplia mayoría.

informativos, educativos y de entretenimiento, con alta incidencia en la agenda mediática. Es, también, un tipo de programas donde se expresa la línea editorial de los canales y, por lo mismo, es relevante analizar su diversidad temática, política y de fuentes.

Esta versión del instrumento de medición incorporó ajustes surgidos de reuniones con expertos e informantes claves y consideró : i) la inclusión de datos específicos sobre inversión publicitaria de los programas analizados en las fechas y horarios correspondientes, ii) una aplicación diferenciada de preguntas en relación a la escala de *Transparencia editorial*, según si el canal era de carácter público o propiedad privada, y iii) se elaboró una tabla compuesta de medición de la diversidad de fuentes (actores sociales + origen + género) ponderado en 50% - 25% - 25%.

ESTADO DEL PLURALISMO INFORMATIVO EN TV ABIERTA. UN ANÁLISIS CUANTITATIVO

Este capítulo presenta los resultados de la aplicación del instrumento en su tercera versión, basada en una muestra de programas seleccionada entre los meses de agosto y septiembre de 2020. Transformamos los resultados a una escala de notas de 1 a 7, que se utiliza en el sistema educacional chileno, para hacer más comprensible el valor final.

PROGRAMAS	PUNTUACIÓN	NOTA DE 1 A 7
Noticiero central TVN	74,5	4,5
Noticiero central Mega	61,86	3,6
Noticiero central CHV	64,54	3,9
Noticiero central C13	78,51	4,6
Buenos Días a todos TVN	74,5	4,4
Mucho Gusto Mega	63,76	3,9
Contigo en la Mañana CHV	61,54	3,7
Bienvenidos C13	73,41	4,3
Mentiras Verdaderas La Red	69,63	4,2
Pauta Libre La Red	66,63	4,0
Estado Nacional TVN	73	4,3
Mesa Central C13	67,01	4,0
A esta Hora se improvisa C13	68,01	4,1

Tabla 12. Síntesis de puntaje, nota y valoración del pluralismo informativos en noticieros, matinales y programas de opinión y debate en la TV abierta chilena, 2020. Fuente: elaboración propia.

La oferta de canales al momento de la recolección de los datos presenta algunas diferencias. Por ejemplo, La Red no tiene noticieros, pero sí ofrece dos programas de opinión y debate. Hay un programa que denominan “El matinal de la tarde”, pero que no incluimos pues su formato corresponde más bien al de un programa de autoayuda. Ni Mega ni Chilevisión, en tanto, tienen programas de conversación o debate político¹. TVN y Canal 13 son los únicos de la muestra, en el período estu-

1 El histórico programa de debate político de Chilevisión *Tolerancia Cero* estrenó temporada en agosto de 2020, pero solo a través de CNN. Por eso no fue considerado en esta muestra.

diado, que emiten los tres tipos de programas analizados. El noticiero y el matinal de Mega son los dos programas que registran peores indicadores (nota menor a 4); es decir, reprueban la evaluación. Canal 13 y TVN, en tanto, se disputan el primer lugar en las tres tipologías. Canal 13 resulta mejor evaluado en noticieros y TVN, en matinales y programas de opinión y debate político.

Datos por canal y por programa

La tabla 13 permite observar la diversidad programática por canal. El principal contenido en C13, CHV, Mega y TVN son los noticieros. Telecanal, TV+ y La Red no tienen noticieros centrales. En el caso de La Red, el principal contenido son Series y miniseries, seguido de misceláneos y publicidad. En el caso de TV+ y Telecanal, el principal contenido es publicidad, seguido de Conversación en el primero y de Series y miniseries en el segundo. Estos últimos dos canales no formaron parte de la muestra de programas analizados, ya que durante el período de análisis, no se encontraban emitiendo ninguno de los tipos de programas incluidos en la muestra.

TIPO DE PROGRAMA	CANAL 13	CHV	MEGA	TVN	TV+	LA RED	TELECANAL
Conversación	93206	23759	9295	37523	288073	95361	
Debate político	18490			26145			
Documentales	16522	14801		42871	30553	20278	3328
Eventos	46744	12376	10259			30778	
Instruccional			5882	23792	14097	68566	39861
Misceláneos	36690	52815	24583	17960	97234	225090	99814
Noticiero	357878	338100	301582	275607			
Opinión	32446					113708	
Otros Informativos	16789	106280	3470	73323	32381	12202	14547
Películas	6379		6231	35263	22182		
Publicidad	9511	36728	8298		328202	223389	542405
Reportajes	94980	14700	55936	15048	13103	2421	
Series y Miniseries	57924			73591	140965	495013	203454
Telenovelas	109460	5863	247764		38574		
Telerealidad	108092	173416	84751	232016	59179	64354	40033
Matinales	138367	67332	56979	71711			
Coefficiente de Gini	0,55	0,71	0,76	0,64	0,71	0,68	0,84
Valor Escala	3	2	2	2	2	2	1

Tabla 13. Diversidad programática según canal. Muestra agosto – septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

A los datos que arrojó el visionado, les aplicamos la fórmula del Coeficiente de Gini, que genera un valor entre 0 y 1. Luego, lo convertimos en una escala de 1 a 5. En la tabla 14 observamos que Telecanal presenta el valor más bajo en diversidad programática y Canal 13, el más alto. Sin embargo, es apenas un valor medio.

En cuanto a Editorialidad I (transparencia editorial), Mega y TVN alcanzaron el mayor puntaje. Sin embargo, ninguno de los canales analizados transparenta información sobre cuáles son sus principales anunciantes y sus áreas de interés (Pregunta 3), a pesar de la relevancia que puede tener para comprender los enfoques con que cada canal informa sobre determinados asuntos de interés público o conflictos².

CANAL	P°1	P°2	P°3	P°4	P°5	PUNTAJE	VALOR FINAL
Canal 13	×	×	×	✓	✓	2	2
CHV	×	✓	×	✓	×	2	2
MEGA	✓	✓	×	✓	✓	4	4
TV+	×	×	×	✓	×	1	1
TVN	✓	✓	×	✓	✓	4	4
La Red	×	✓	×	✓	×	2	2
Telecanal	×	×	×	×	×	0	1

Tabla 14. Transparencia editorial según canal. Fuente: elaboración propia.

En relación a los datos de la variable propiedad, considerando solo el ámbito de alcance nacional en el caso de empresas transnacionales de comunicación, la tabla 15 muestra que Mega y Chilevisión, seguidos de Canal 13, forman parte de grupos mediáticos con mayor presencia en otras plataformas. Mega y Canal 13, por ejemplo, controlan varias radios FM y con CHV coinciden en que cuentan, también, con canales de televisión de pago.

2 Por ejemplo, el riesgo de que un anunciante pueda retirar publicidad como mecanismo de sanción al o los canales que difundan contenidos negativos a dicho anunciante, con el consiguiente impacto en la financiación de un medio.

GRUPO EM-PRESARIAL	TV	RADIO	PRENSA	SATÉLITE - CABLE	INTERNET / MULTIMEDIA	VALOR PARA LA ESCALA
Albavisión	La Red Telecanal (+ 2 desconexiones locales)	No	No	No	No	4
Media 23 (Disney Chile)	TV+	No	No	No	No	5
TVN	TVN	No	No	24 horas	No	4
Bethia	Mega	Candela FM Radio Carolina Radio Infinita Romántica FM FM Tiempo	No	Mega Plus (Bethia 72,5% y Discovery Inc. 27,5%) ETC (Red Televisiva Megavisión S.A. 70% y ETC Medios S.A. 30%)	No	1
Warner	CHV	No	No	CNN, HBO, Cinemax, TNT, TBS, TruTV, CDF	HBO Go	1
Luksic	T13	Oasis FM Play FM Sonar FM Tele13 Radio	No	T13cable	Emisor podcasting	2

Tabla 15. Concentración de la propiedad según canal. Fuente: elaboración propia.

El resultado para “Percepción” se construyó sobre la base de las respuestas a dos preguntas incluidas en la Encuesta Nacional de Televisión como *proxy* a una percepción de pluralismo de las audiencias, por canal³.

3 Ver p. 78 y ss.

	VALOR DIMENSIÓN 1 (P23, 70%)	VALOR DIMENSIÓN 2 (P21, 30%)	VALOR ESCALA (1 - 5 PUNTOS)
La Red	0,09	0,43	1,63
TVN	0,34	0,43	2,00
Mega	0,58	0,43	2,36
CHV	0,36	0,43	2,04
C13	0,34	0,43	2,01

Tabla 16. Valor de la dimensión Percepción del pluralismo por parte de las audiencias⁴
Fuente: elaboración propia sobre la base de ENTV (CNTV, 2017a)

Hay una baja percepción de pluralismo que no llega ni a la mitad de la escala en todos los canales analizados (Tabla 16). La Red presenta el valor más bajo y Mega, el más alto. Estos datos deben analizarse en su contexto, que es el año 2017. Considerando el juicio crítico de las audiencias a la televisión chilena a partir de la revuelta social de octubre de 2019, así como los cambios en la dirección de la Red y en su programación en el periodo 2020 - 2022, es factible suponer resultados distintos, por canal. La Encuesta Nacional de Televisión debía aplicarse en 2020, pero debido a la pandemia del COVID-19, los datos se levantaron durante 2021 pero algunas de las preguntas consideradas en esta escala no fueron incluidas en esta versión.

Finalmente, los resultados de la variable “Alcance” son los siguientes:

4 Ni TV+ ni Telecanal emitían el tipo de programas analizados en el estudio, por lo tanto, no los consideramos para el análisis de “Percepción” y “Alcance”.

REGIÓN	POBLACIÓN	TVN	CANAL 13	MEGA	RED TV Co- NURBANA	CHV UCHILE
Arica / Parinacota	226068	226068	226068	226068	221364	226068
I Tarapacá	581802	581802	581802	581802	191468	581802
II Anfofa- gasta	607534	607534	607534	575891	527604	607534
III Atacama	286168	286168	286168	286168	153937	286168
IV Coquimbo	757586	757586	757586	757586	560056	757586
V Valparaíso	1815902	1815902	1815902	1355657	722368	1815902
13 RM	7112808	7112808	7112808	5436531	5250565	5932609
VI OHiggins	914555	914555	914555	914555	315717	914555
VII Maule	1044950	1044950	1044950	756070	220357	1044950
Ñuble	480609	480609	480609	319809	184739	319809
VIII Bio Blo	1556805	1556805	1556805	1556805	375323	1556805
IX Araucanía	957224	957224	957224	957224	282415	957224
XIV Los Ríos	384837	384837	384837	384837	166080	384837
X Los Lagos	828708	828708	828708	828708	407362	828708
Aysén	103158	103158	103158	103158	0	103158
Magallanes	166533	166533	166533	166533	0	166533
Total alcance	17825247	17825247	17825247	15207402	9579355	16484248
% alcance	100,00 %	100,00 %	100,00 %	85,30 %	53,70 %	92,50 %
Puntuación		5	5	5	3	5

Tabla 17. Alcance según canal (en número de habitantes).

Fuente: elaboración propia en base a datos CNTV (2020), SUBTEL (2020) e INE (2017).

La Red es el único canal que no cubre el 85% de la población, a pesar de que los canales de alcance nacional están obligados a ello, según la ley del CNTV (tabla 17).

Pluralismo en noticieros

La tabla 18 presenta la aplicación del instrumento a los noticieros centrales de los cuatro canales de alcance nacional que se encontraban emitiendo este tipo de programas durante el periodo de análisis: TVN, Mega, Chilevisión y Canal 13. Se analizaron las emisiones de los días lunes 3, jueves 13, miércoles 19, martes 25 y viernes 28 de agosto de 2020, arrojando los siguientes resultados:

DIMENSIONES	TVN	PUNTAJE PONDERADO	MEGA	PUNTAJE PONDERADO	CHV	PUNTAJE PONDERADO	C13	PUNTAJE PONDERADO
Diversidad I	2	6	2	6	2	6	3	9
Diversidad II	2	6	2	6	2	6	3	9
Diversidad III	2,5	7,5	2,5	7,5	2,5	7,5	2,5	7,5
Diversidad IV	1	3	2	6	1	3	2	6
Concentración I	4	12	2	6	5	15	5	15
Concentración II	5	15	4	12	4	12	5	15
Editorialidad I	1	2	1	2	1	2	1	2
Editorialidad II	4	8	4	8	2	4	2	4
Propiedad	4	8	1	2	1	2	2	4
Percepción	2	2	2,36	2,36	2,04	2,04	2,01	2,01
Alcance	5	5	5	5	5	5	5	5
Puntaje final		74,5		61,86		64,54		78,51

Tabla 18. Tabla De Medición Pluralismo Informativo. Valor Final Por Noticiero.

Fuente: elaboración propia.

Canal 13 y TVN son los canales que arrojan los dos mejores puntajes, mientras que Mega y CHV exhiben peores resultados. La distribución del puntaje en cada escala según programas permite comparar los distintos noticieros.

La dimensión sobre Diversidad II (diversidad temática) de los noticieros (tabla 19) indica que el principal tema en los cuatro canales es “Policial”, seguido de “Deportes (en tres de los cuatro programas, a excepción de T13 Central)”, “Política”, “Salud” y “Problemas Sociales” aparecen como los temas en tercera y cuarta posición

en los canales. Entre los temas menos abordados o ausentes se cuentan “Ciencia y tecnología”, “Etnias y pueblos originarios”, “Defensa” e “Internacional”. La aplicación del Coeficiente de Gini indica que en los noticieros predomina la diversidad media baja, destacando levemente T13 Central, con un valor de diversidad media.

	24H TVN	MEGANOTICIAS	CHV NOTICIAS	T13 CENTRAL
Arte y Cultura	1295	171	1314	1183
Ciencia / Tecnología	560		322	
Conflictos Bélicos / Terrorismo			40	218
Economía	250	519	247	160
Educación	26	312	176	356
Etnias y PPOO	520	233	72	174
Delitos Económicos	467	230	583	376
Delitos Sexuales	1137	217	427	282
Deportes	3638	3026	4536	2288
Farándula	376	139	491	730
Justicia	221		232	
Medio Ambiente	2029	732	656	867
Migración	178	167	448	1202
Obras Públicas			527	187
Ocio / Tiempo Libre	451	273	549	650
Otros	735	745	533	1031
Policial	5552	6556	7544	5062
Política	2826	2102	1744	1759
Prob Consumidor y Ciudadano	2127	2147	3919	2912
Problemas Sociales	1048	668	1544	1019
Trabajo	868	795	831	660
Catástrofes Naturales		296	535	1777
Salud	2966	1444	3196	903
Seguridad Ciudadana	962	945	2397	297
Coeficiente de Gini	0,62	0,63	0,69	0,58
Valor Escala	2	2	2	3

Tabla 19. Diversidad temática según noticiero. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos.
Fuente: elaboración propia

Tres datos sobre fuentes componen Diversidad III (diversidad de fuentes): tipo de fuente, origen de fuente y género de fuente. El valor de esa escala se obtiene de la suma ponderada de esos valores (50%, 25%, 25%). La siguiente tabla muestra la diversidad de actores según su tipo:

	24H CENTRAL	MEGANOTICIAS	CHV NOTICIAS	T13 CENTRAL
Agrupaciones soc civil	22	20	119	105
Autoridades Org Internac	27	47	17	
Ciudadanos	1822	1886	3805	1888
Cultura y Espectáculo	781	64	495	524
Deportistas	401	374	816	255
Eclesiásticos (a)	90		19	11
Empresarios / Ejecutivos	310	666	493	697
Empresas del Estado		53	12	13
Etnias y PPOO	36	9		26
Expertos (a)	1966	745	1053	947
Farandula	39		46	173
FFAA		21	40	68
Fundaciones y ONG	121	22	87	80
Fuente Anónima (rostro cubierto)	166	55	47	33
Periodista (despachos en directo)	353	105	278	87
Gremios	552	186	370	149
Autoridades de otros países	173	150	144	213
Gobierno Central	1117	673	907	924
Gobierno Regional / Local	325	435	809	217
Terroristas / Paramilitares / Guerrilla	9		13	
Oficios	78	198	330	238
Organizaciones Sindicales	47	7	23	28
Poder Judicial	586	417	599	365
Policía	283	556	675	469
Políticos y Parlamentarios (a)	682	332	450	331
Periodistas de Investigación	5	11		
Coefficiente de Gini	0,63	0,64	0,64	0,63
Valor Escala	2	2	2	2

Tabla 20. Tipo de fuentes según noticiero. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

Mientras en los canales privados la principal fuente son “Ciudadanos identificables en situaciones diversas”, en la televisión pública la principal fuente son “Expertos”, seguidos de “Ciudadanos” y “Gobierno Central”. Sin embargo, el nivel de diversidad es medio-bajo en todos los canales analizados.

Con respecto a la diversidad de fuentes según origen, en la mayoría de los canales los pueblos originarios aparecen con valores que no superan los 60 segundos para toda la muestra, mientras que en CHV los extranjeros en Chile tienen una presencia sobresaliente en comparación al resto de los canales (tabla 21). El nivel de diversidad según origen también se mantiene en un valor medio-bajo.

	24H CENTRAL	MEGANOTICIAS	CHV NOTICIAS	T13 CENTRAL
Chilenos en Chile	13034	5964	14024	8293
Pueblos originarios	53	20		26
Afrodescendientes	27	120	65	123
Extranjeros en Chile	955	977	8964	1282
Chilenos en el extranjero	150	71	149	40
Coefficiente de Gini	0,74	0,72	0,75	0,72
Valor Escala	2	2	2	2

Tabla 21. Diversidad de fuentes en noticieros según origen. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

El canal con más equidad entre hombres y mujeres en sus fuentes es CHV, mientras que TVN aparece como el menos equitativo para este tipo de programas (tabla 22).

	24H CENTRAL	MEGANOTICIAS	CHV NOTICIAS	T13 CENTRAL
Hombre	7336	4906	7629	5598
Mujer	2663	2126	4018	2243
Coefficiente de Gini	0,23	0,20	0,16	0,21
Valor Escala	4	5	5	4

Tabla 22. Diversidad de fuentes en noticieros según género. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

La tabla 23 presenta el coeficiente de Gini de cada una de las sub escalas de medición de las fuentes, el valor promedio y el valor final de la escala de Diversidad III, que se sitúa en torno al valor de diversidad media para todos los canales, con diferencias muy pequeñas en cada sub-escala.

PROGRAMA	COEFICIENTE DE GINI			PROMEDIO GINI	VALOR ESCALA
	TIPO	ORIGEN	GÉNERO	50/25/25	50/25/25
24 Horas Central TVN	0,63	0,74	0,23	0,56	2,50
Chilevisión Noticias	0,64	0,75	0,16	0,54	2,50
Meganoticias Prime	0,64	0,72	0,20	0,55	2,50
T13 Central	0,61	0,72	0,21	0,54	2,50

Tabla 23. Diversidad de fuentes en noticieros. Promedio del Coeficiente de Gini y valor final.
Fuente: elaboración propia.

La muestra analizada arroja un predominio de las noticias de alcance metropolitano y alcance nacional, seguidas de las ocurridas en las regiones de Valparaíso y la Araucanía (tabla 24). Europa y Norteamérica también aparecen con una alta presencia informativa. Sin embargo, hay regiones completas ausentes de pantalla: Aysén, Los Ríos, Arica y Parinacota. Estos datos de alta concentración en ciertas zonas y baja diversidad regional se corroboran al aplicar el coeficiente de Gini, donde la diversidad regional (Diversidad IV) presenta valores bajo o muy bajo en todos los casos, lo que denota el carácter centralista de la pauta informativa de los canales de televisión de alcance nacional.

REGIONES	24H CENTRAL TVN	MEGANOTICIAS	CHV NOTICIAS	T13 CENTRAL
Tarapacá	231		288	938
Antofagasta	204	304	412	173
Atacama			182	
Coquimbo				208
Valparaíso	986	1482	1049	1084
Lib. Bdo. O'Higgins	203			153
Maule		148	205	
Biobío	187		512	
Araucanía	1070	792	939	1169
Los Lagos		741		855
Magallanes	171			292
Metropolitana	13932	11311	18689	10717
Ñuble		198	349	171
Nacional	3535	1407	3186	2429
Sur América	478	531	813	743
Centro América	431		412	492
Norte América	2460	1141	1649	1508
África		287		178
Asia	350	882	183	1434
Europa	2649	1558	3196	1432
Mundial	1345	935	799	311
Coefficiente de Gini	0,81	0,78	0,82	0,73
Valor Escala	²	2	1	2

Tabla 24. Diversidad de fuentes según región en noticieros. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

En todos los canales predominan los partidos de derecha más importantes de la coalición política que se encontraba en el gobierno al momento del análisis⁵ (diversidad política-Editorialidad II). Les siguen los independientes de derecha en TVN, CHV y C13. Quizás el dato que más resalta es que ocho partidos, principalmente de izquierda,⁶ ni siquiera aparecen en la muestra analizada. De todos ellos,

5 Gobierno de Sebastián Piñera, coalición de centro-derecha "Chile Vamos". Los dos partidos más presentes en la cobertura corresponden a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y a Renovación Nacional (RN), partido además del presidente Piñera.

6 Partido Comunista, Comunes, Ecológico Verde, Igualdad, Izquierda Anticapitalista, Unión Patriótica; Nueva clase media (centro), Nuevo Tiempo y Partido Nacional Ciudadano (Ultraconservadores).

el más notorio es el caso del Partido Comunista que, de todos los ausentes, tiene una bancada en el Parlamento (nueve diputados). En esta escala de diversidad es donde los canales arrojan peores resultados.

	24H CENTRAL	MEGANOTICIAS	CHV NOTICIAS	T13 CENTRAL
UDI	389	343	262	240
RN	579	315	479	311
PS	41	14	126	74
PPD	50	21	50	20
PDC	163	68	145	80
RD	72	16		
Evópoli	71	31	64	27
PRO				6
PR			19	
Convergencia			30	
FRVS	15	3	17	20
PH	13	17	25	
Liberal del Norte			15	
Republicano	8	32		
PRI	13	7		
Ciudadanos		9		2
Independiente derecha	156	184	246	140
Independiente centro			31	
Independiente izquierda	18	24	19	31
No se detecta	465	425	618	566
No aplica	7946	5523	9501	6324
Coefficiente de Gini	0,92	0,92	0,92	0,93
Valor Escala	1	1	1	1

Tabla 25. Diversidad de fuentes en noticieros según orientación política. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la inversión publicitaria (Concentración I), el noticiero de Mega capta el 48,3% del total de la inversión para el horario de 20 a 23 horas, una concentración alta en la escala del IHH. En conjunto, los otros tres canales que emiten noticieros captan un 44,9%. Y hay un 7% de inversión distribuida en los otros canales de alcance nacional. Sin embargo, para realizar un análisis adecuado de estos datos, debe considerarse que en Chile los noticieros centrales se emiten todos

a la misma hora; por lo tanto, el índice de concentración de la publicidad de estos cuatro agentes principales de la industria en los noticieros centrales de la televisión chilena alcanza a un $IHH = 3273,1$. Es decir, una alta concentración (Tabla 26). Lo mismo ocurre con las audiencias: aunque cada noticiero registra un promedio bajo de audiencia, los cuatro canales en conjunto emiten sus noticieros centrales en una misma franja horaria. Por lo tanto, considerados en conjunto, alcanzan un IHH de 2396,7 puntos (concentración moderadamente ALTA al límite) (Tabla 27).

PROGRAMAS	INVERSIÓN EN %	IHH	VALOR ESCALA
Noticiero central TVN	28,1	792,0	4 (Concentración moderada baja)
Noticiero central Mega	48,3	2332,4	2 (Concentración moderada alta)
Noticiero central CHV	6,4	41,0	5 (Baja Concentración)
Noticiero central C13	10,4	107,6	5 (Baja Concentración)
Suma 4 canales 20 a 23 hrs.	93,2	3273	1 (Alta concentración)

Tabla 26. Distribución de la inversión publicitaria en noticieros analizados. Muestra agosto - septiembre 2020. Fuente: elaboración propia en base a datos de Megatime (2020).

PROGRAMAS	SHARE PROMEDIO	IHH	VALOR ESCALA
Noticiero central TVN	20,3%	419,1	5 (Concentración baja)
Noticiero central Mega	32,7%	1071,7	4 (Concentración moderadamente baja)
Noticiero central CHV	24,6%	613,8	4 (Concentración moderadamente baja)
Noticiero central C13	16,9%	292,1	5 (Concentración baja)
Suma 4 canales 20 a 23 hrs.	94,5	2396,7	2 (Concentración moderada alta, al límite)

Tabla 27. Distribución de la audiencia en noticieros analizados. Muestra agosto - septiembre 2020. Fuente: elaboración propia en base a datos de Kantar Ibope (2020).

Pluralismo en programas de opinión y debate

En este caso, si bien la muestra original sólo contemplaba programas emitidos en agosto de 2020, el contexto pre-plebiscito del 25 de octubre generó el estreno de algunos programas nuevos de este género a mediados de ese mes y para tener al menos cinco emisiones de cada uno, incorporamos emisiones del mes de septiembre, como se detalla a continuación:

- Mentiras Verdaderas (La Red): lunes 3, jueves 13, miércoles 19, martes 25 y viernes 28 de agosto.
- Pauta Libre (La Red): domingo 23 y 30 de agosto; 6, 13 y 20 de septiembre

- Estado Nacional (TVN) y Mesa Central (C13): domingo 2, 9, 16, 23 y 30 de agosto
- A esta hora se improvisa (C13): lunes 17, 24 y 31 de agosto; 7 y 14 de septiembre

La siguiente tabla presenta la aplicación del instrumento a los programas de opinión y debate político.

DIMENSIONES	MENTIRAS VERDADERAS		PAUTALIBRE		ESTADO NACIONAL		MESA CENTRAL		A ESTA HORA	
	PTJE	PND0	PTJE	PND0	PTJE	PND0	PTJE	PND0	PTJE	PND0
Diversidad I	2	6	2	6	2	6	3	9	3	9
Diversidad II	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3
Diversidad III	3	9	2	6	2	6	2	6	2	6
Diversidad IV	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3
Concentración I	5	15	5	15	5	15	5	15	5	15
Concentración II	5	15	5	15	5	15	5	15	5	15
Editorialidad I	1	2	1	2	1	2	2	4	1	2
Editorialidad II	2	4	2	4	4	8	2	4	2	4
Propiedad	4	8	4	8	4	8	2	4	2	4
Percepción	1,63	1,63	1,63	1,63	2	2	2,01	2,01	2,01	2,01
Alcance	3	3	3	3	5	5	5	5	5	5
Puntaje final	69,63		66,63		73		67,01		68,01	

Tabla 28. Tabla De Medición Pluralismo Informativo. Valor Final Por programa de conversación y debate político. Fuente: Elaboración propia.

El dato global en este tipo de programas es que TVN con un solo programa obtiene mejor puntaje que La Red y Canal 13, que incluso estrenaron programas, mientras que Mega y CHV no presentaron programas de conversación durante el período en estudio. Respecto de los valores específicos por programa, la muestra destaca por una muy baja diversidad temática (Diversidad II), donde Mentiras Verdaderas obtuvo el Gini menos malo.

Como se observa en la tabla 29, en la mayoría de los programas el tema principal es política, con excepción de Mentiras Verdaderas, donde fueron Etnias y pue-

blos originarios. En 4 de los 5 programas analizados el segundo tema predominante es Problemáticas sociales, excepto en TVN donde es Etnias y Pueblos Originarios. Hubo también temas que no aparecieron en ningún programa, como por ejemplo Economía, Medio ambiente y Obras públicas.

	MENTIRAS V. LA RED	PAUTA LIBRE LA RED	ESTADO NAC TVN	MESA CEN- TRAL C13	A ESTA HORA C13
Arte y Cultura	526			23	
Ciencia / Tecnología		85		56	
Educación		243		1084	
Etnias y PPOO	10071	2611	2830	2250	3368
Defensa					
Delitos Econ	2111	860		459	
Justicia	4460				
Migración		135			
Ocio / Tiempo Libre				47	
Otros	574			53	
Policial	3146	4278	549	1199	
Política	4408	15627	19004	15485	10093
Prob Consumidor				1525	
Problemáticas Soc	5178	5222	2170	5185	4724
Religión y Moral		65			
Trabajo			311	775	
Salud	764	1590	92	1256	
Seg Ciudadana				1148	
Total	31238	30716	24956	30545	18185
Coefficiente de Gini	0,81	0,88	0,93	0,84	0,91
Valor escala	1	1	1	1	1

Tabla 29. Diversidad temática en programas de opinión y debate político. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

La tabla 30 muestra la diversidad de actores según su tipo, que corresponde al primer dato que compone la escala del valor de Diversidad III (diversidad de fuentes). Aquí se observa que los tipos de fuentes con mayor presencia son “Periodistas de investigación”, “Políticos y parlamentarios” y “Expertos o centros de estudios”, con algunos matices dependiendo del programa: en Estado Nacional (TVN) y

Mesa Central (C13), la principal fuente son “Políticos y parlamentarios”; mientras, los “Expertos o centros de estudios” lo son en Mentiras Verdaderas (La Red) y en A esta hora se improvisa (C13). En Pauta libre, la principal fuente según tipo son “Periodistas de investigación”. Otros tipos de fuente que concentran presencia son los “Ciudadanos” en Pauta Libre y “Gremios” en Mentiras Verdaderas. Entre las omisiones destacables se cuentan “Organizaciones de la sociedad civil” y “Organizaciones sindicales”. El coeficiente de Gini de diversidad según tipo de fuentes es bajo en todos los casos, con una leve mayor diversidad en el caso de Mentiras Verdaderas, pero todos los programas obtienen el peor puntaje en la escala.

	MENTIRAS V. LA RED	PAUTA LIBRE LA RED	ESTADO NAC TVN	MESA CEN- TRAL C13	A ESTA HORA C13
Ciudadanos	1244	2565		43	
Cultura y Espectáculos	26	78			1952
Empresarios / Ejecutivos				377	350
Etnias y PPOO	1846				
Expertos (a) o Centros de Estudio	6014	51	7094	1243	5284
Farándula	1940				
Fundaciones y ONG					2889
Periodistas despachos en directo		36		215	
Gremios	1964	374			2645
Gobierno Central	56	1342	2970	7279	40
Gobierno Regional / Local		2183	20	1654	
Poder Judicial	1927				
Políticos y Parlamentarios (a)	562	5737	9143	10309	1988
Periodistas de inv.	5825	12064	1652	5302	868
Total	21404	24430	20879	26422	16016
Coeficiente de Gini	0,82	0,89	0,84	0,89	0,90
Valor Escala	1	1	1	1	1

Tabla 30. Tipo de fuentes en programas de opinión y debate político. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la diversidad de fuentes según origen (Tabla 31), resulta inte-

resante la presencia de pueblos originarios con un tiempo importante en tres de los cinco programas. La presencia de chilenos en el extranjero en los programas de La Red es atribuible a la incorporación de la periodista Alejandra Matus, transmitiendo desde Estados Unidos. El Gini según diversidad de origen es levemente mejor en el caso de Mentiras Verdaderas, si bien todos se ubican en un valor de diversidad medio - baja en la escala.

	MENTIRAS V. LA RED	PAUTA LIBRE LA RED	ESTADO NAC TVN	MESA CEN- TRAL C13	A ESTA HORA C13
Chilenos en Chile	14936	21075	19905	26339	15148
Pueblos originarios	3465		974		868
Extranjeros	3			83	
Chilenos en el extranjero	3000	3355			
Coefficiente de Gini	0,62	0,74	0,78	0,80	0,78
Valor escala	2	2	2	2	2

Tabla 31. Diversidad de fuentes según origen en programas de opinión y debate político. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

En cuanto a diversidad de género, solo Pauta Libre destaca por un mayor número de mujeres. Sin embargo, en general los canales arrojan un Coeficiente de Gini y un valor por escala que indica un buen nivel de diversidad en este punto.

	MENTIRAS V. LA RED	PAUTA LIBRE LA RED	ESTADO NAC TVN	MESA CEN- TRAL C13	A ESTA HORA C13
Hombre	12534	8017	9675	18533	9675
Mujer	8870	16413	6341	7889	6341
C. de Gini	0,09	0,17	0,10	0,20	0,13
Valor escala	5	5	5	4	5

Tabla 32. Diversidad de fuentes según género en programas de opinión y debate político. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

La tabla 33 presenta el coeficiente de Gini de cada una de las sub escalas de medición de las fuentes, el valor promedio y el valor final de la escala de Diversidad III, que se sitúa en torno al valor de diversidad media. Mentiras Verdaderas registra el valor más alto, mientras que Mesa Central, el más bajo.

PROGRAMA	COEFICIENTE DE GINI DIVERSIDAD DE FUENTES			PROMEDIO GINI	VALOR ESCALA
	TIPO	ORIGEN	GÉNERO	50/25/25	50/25/25
Mentiras V. La Red	0,82	0,62	0,09	0,59	2,25
Pauta Libre La Red	0,89	0,74	0,17	0,68	2,25
Estado Nac TVN	0,90	0,78	0,13	0,64	2,25
Mesa Central C13	0,88	0,80	0,20	0,69	2
A esta hora C13	0,84	0,78	0,10	0,68	2,25

Tabla 33. Diversidad III en programas de opinión y debate político. Promedio del Coeficiente de Gini y valor final. Fuente: elaboración propia.

La diversidad regional (Diversidad IV) y la diversidad política (Editorialidad II) también son mínimas en todos los programas. Predomina la información sobre la Región Metropolitana, La Araucanía o la información de alcance nacional y hay 11 regiones del país (de un total de 16) que no aparecen en la muestra de programas analizada. Estos datos de alta concentración en ciertas zonas y baja diversidad regional se corroboran al aplicar el coeficiente de Gini y el valor por escala, presentando el valor mínimo, lo que denota el carácter centralista de la pauta informativa de los programas de opinión y debate político emitidos por los canales de TV de alcance nacional.

REGIONES	MENTIRAS V. LA RED	PAUTA LIBRE LA RED	ESTADO NAC TVN	MESA CENTRAL C13	A ESTA HORA C13
Coquimbo	45				
Valparaíso		41		1277	
Maule		997	147		
Araucanía	9104	5213	5349	6944	4399
R. Metropolitana	10522	19556	18288	18595	
Nacional	10887	3640	1172	3650	12544
Sur América	680	1047		56	
Norteamérica				23	1242
Mundial			222		
C. de Gini	0,88	0,91	0,94	0,91	0,94
Valor escala	1	1	1	1	1

Tabla 34. Diversidad regional en programas de opinión y debate político. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

Respecto de la diversidad política (Editorialidad II), las orientaciones políticas predominantes de quienes participan tienden a diferir entre los programas. Mientras en Mentiras Verdaderas y Estado Nacional predominan los independientes de izquierda, en Pauta Libre y A esta hora se Improvisa predomina la presencia de independientes de centro y en Mesa Central, la UDI. Sin embargo, si en el caso de los noticieros identificamos ocho partidos ausentes de la muestra, en este caso registramos 15 partidos ausentes de la pauta de estos programas. Se repiten varias ausencias ya identificadas en el análisis de noticieros, pero se suman en los programas de opinión y debate los partidos Radical, Humanista, Federación Regionalista Verde Social, Ciudadanos, Liberal del Norte y Republicano. Todo lo anterior redundando en un bajo valor en la escala de diversidad política, lo cual es ciertamente paradójico considerando que estamos hablando de un tipo de programas donde dicho aspecto es central.

TENDENCIA POLÍTICA	MENTIRAS V. LA RED	PAUTA LIBRE LA RED	ESTADO NAC TVN	MESA CENTRAL C13	A ESTA HORA C13
UDI	90	1953	4909	7433	40
RN		1342	1547	1987	
PS		734	1177	343	2697
PPD	562	796	2492	1119	1988
PDC				2790	
RD			6	254	
Evópoli			1182	1892	
PRO				52	
PC		2183			
Convergencia			729	386	
Indep derecha	1727		3423	4257	3353
Indep centro	1512	3199		713	5118
Indep izquierda	5335	11557	5294	3929	2820
No aplica	128	311	102	123	
No se detecta	12050	2355	18	1144	
C. de Gini	0,92	0,86	0,83	0,80	0,86
Valor escala	1	1	1	1	1

Tabla 35. Diversidad de fuentes según orientación política en programas de opinión y debate político. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

Respecto de la inversión publicitaria y los índices de audiencia, la mayoría de estos programas presentan valores de baja concentración y se emiten en horarios diferentes, por lo que tampoco concentran estos mercados conjuntamente en una misma franja horaria. Por esta razón, obtienen valores de baja concentración (tablas 36 y 37)

PROGRAMA	IHH	VALOR ESCALA
Mentiras Verdaderas La Red	16,6	5 (Baja concentración)
Pauta Libre La Red	16,6	5 (Baja concentración)
Estado Nacional TVN	418,6	5 (Baja concentración)
Mesa Central C13	246,2	5 (Baja concentración)
A esta hora se improvisa C13	246,2	5 (Baja concentración)

Tabla 36. Distribución de la inversión publicitaria en programas de opinión y debate político analizados. Muestra agosto - septiembre 2020. Fuente: elaboración propia en base a datos de Megatime (2020).

PROGRAMAS	SHARE PROMEDIO	IHH	VALOR ESCALA
Mentiras Verdaderas La Red	7,7	68,6	5 (Concentración baja)
Pauta Libre La Red	10,6	118,7	5 (Concentración baja)
Estado Nacional TVN	11,7	140,4	5 (Concentración baja)
Mesa Central C13	19,3	381,1	5 (Concentración baja)
A esta hora se improvisa C13	9,2	88,6	5 (Concentración baja)

Tabla 37. Distribución de la audiencia en programas de opinión y debate político analizados. Muestra agosto - septiembre 2020. Fuente: elaboración propia en base a datos de Kantar (2020).

Pluralismo en programas matinales

En el caso de los programas matinales, se analizaron las emisiones de los días lunes 3, jueves 13, miércoles 19, martes 25 y viernes 28 de agosto de los canales TVN, Mega, Chilevisión y Canal 13. Los otros 3 canales de TV abierta de alcance nacional no emitieron este tipo de programas en el periodo de análisis. En este formato, tanto TVN como C13 registran los mejores puntajes, mientras que CHV y Mega, registran los resultados más pobres (Tabla 38).

DIMENSIONES	BDAT TVN	PTJE PNDO	MUCHO GUSTO MEGA	PTJE PNDO	CONTIGO CHV	PTJE PNDO	BIENVENI- DOS C13	PTJE PNDO
Diversidad I	2	6	2	6	2	6	3	9
Diversidad II	2	6	1	3	1	3	2	6
Diversidad III	2,5	7,5	2,8	8,4	2,5	7,5	2,8	8,4
Diversidad IV	1	3	1	3	1	3	1	3
Concentración I	4	12	3	9	5	15	5	15
Concentración II	5	15	5	15	4	12	5	15
Editorialidad I	1	2	1	2	1	2	1	2
Editorialidad II	4	8	4	8	2	4	2	4
Propiedad	4	8	1	2	1	2	2	4
Percepción	2	2	2,36	2,36	2,04	2,04	2,01	2,01
Alcance	5	5	5	5	5	5	5	5
Puntaje final	74,5		63,76		61,54		73,41	

Tabla 38. Tabla De Medición Pluralismo Informativo. Valor Final por programas matinales.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la diversidad temática (Diversidad II), el principal tema en los cuatro programas matinales analizados es “Policial”, tal como ocurre en el caso de los noticieros. Identificamos algunas diferencias en torno a los temas que se despliegan en las siguientes posiciones, detrás de “Policial”. Por ejemplo, Salud es el segundo tema más presente en los matinales de TVN y de C13, mientras que para Mega, los del “Problemas del Consumidor y Ciudadano” aparecen tras “Policial” y en CHV, “Política”. Entre los temas con baja presencia destacan “Arte y Cultura” y “Ciencia y Tecnología”. “Etnias y pueblos originarios” o “Internacional” destacan entre los asuntos ausentes en la pantalla de los matinales analizados. TVN y C13 obtienen un puntaje y un valor en la escala levemente mejor, dentro de una baja diversidad temática general.

	BUENOS DÍAS A TODOS TVN	MUCHO GUS- TO MEGA	CONTIGO EN LA MAÑANA CHV	BIENVENIDOS C13
Arte y Cultura			351	1065
Ciencia y Tecnología	279			214
Economía		1444		
Educación	1470		622	1550
Delitos Sexuales	5342	3444	4714	793
Deportes			721	
Farándula	2318			4753
Justicia	6883	5404	2117	1109
Medio Ambiente	2514	4670	285	537
Migración				1036
Obras Públicas				116
Ocio o Tiempo Libre	944	410	1375	1691
Otros	3110	1419	216	1602
Policial	21145	22601	38162	36196
Política	988	806	11004	2276
Prob Consum Ciud	6950	11050	919	3707
Problemáticas Sociales	1067	748		1991
Trabajo	473		861	
Tragedias Naturales	2060	2802	418	2680
Salud	14560	662	4105	5128
Seguridad Ciudadana	525	1118	581	1559
Coefficiente de Gini	0,76	0,81	0,86	0,77
Valor Escala	2	1	1	2

Tabla 39. Diversidad temática en matinales. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

Respecto de la diversidad de fuentes (Diversidad III), la siguiente tabla (40) muestra la diversidad de actores según su tipo:

	BUENOS DÍAS A TODOS TVN	MUCHO GUS- TO MEGA	CONTIGO EN LA MAÑANA CHV	BIENVENIDOS C13
Agrup soc civil				14
Ciudadanos	6413	2444	3094	3887
Cultura y Espectáculo	6372	231	412	625
Empresarios / Ejecutivos	521	852	227	628
Empresas del Estado	360			
Expert*s/ Centros de Estudio	14564	7822	7145	8903
Farandula	26	42	588	6493
FF.AA				25
Fundaciones y ONG	26	15	67	472
Fuente Anónima	1204	272	326	1377
Periodista (directo)	4404	4961	6239	6002
Gremios		325		
Gobierno Central	5033	3919	3817	3605
Gobierno Regional / Local	160	3687	1586	7714
Oficios	555	61	102	484
Sindicatos	483	1389	1365	425
Poder Judicial	4173	1842	3092	425
Policía	1049	5050	1454	
Políticos / parlamento	30		8536	
Coefficiente de Gini	0,78	0,76	0,75	0,73
Valor Escala	2	2	2	2

Tabla 40. Tipo de fuentes en matinales. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

El tipo de fuente predominante en tres de los cuatro canales son los “Expertos o representantes de Centros de Estudios”, excepto en el caso del matinal de CHV, donde la fuente con más presencia son “Políticos y parlamentarios”. En el matinal de TVN, le siguen los “Ciudadanos”; en Mega, la “Policía”, en CHV “Periodistas en despacho desde la calle” y en el matinal de C13, finalmente, representantes de “Gobiernos regionales y locales”. A pesar de que todos obtienen un valor de diver-

sidad media baja, es interesante observar los distintos énfasis de cada programa en cuanto a sus fuentes principales. Datos como éste sustentan la relevancia de analizar los programas matinales de la televisión desde la perspectiva del pluralismo informativo, pues efectivamente hay líneas editoriales y opciones diferenciadoras visibles al comparar los cuatro programas.

Con respecto a la diversidad de fuentes según origen (Tabla 41), llama la atención la ausencia de los pueblos originarios en los programas matinales. Destaca, asimismo, la presencia de “Extranjeros” y “Chilenos en el extranjero” en el matinal de C13. Todo ello redundando en un leve mejor Gini, si bien en la escala final todos los programas obtienen un valor 2 de diversidad media - baja.

	BUENOS DÍAS A TODOS TVN	MUCHO GUSTO MEGA	CONTIGO EN LA MAÑANA CHV	BIENVENIDOS C13
Chilenos en Chile	44741	32702	38034	43299
Extranjeros	1108	210	16	1672
Chilenos en el extranjero				452
Coefficiente de Gini	0,79	0,80	0,80	0,78
Valor Escala	2	2	2	2

Tabla 41. Diversidad de fuentes según origen en matinales. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

En términos de diversidad de género, en todos los programas las fuentes principales son hombres. Sin embargo, los canales arrojan, en general, un Coeficiente de Gini y un valor por escala que indica un buen nivel de diversidad en este punto. Destaca el caso de Bienvenidos (C13) donde la diferencia de presencia de fuentes hombres y mujeres es menor y corresponde al Gini más bajo de la muestra.

	BUENOS DÍAS A TODOS TVN	MUCHO GUSTO MEGA	CONTIGO EN LA MAÑANA CHV	BIENVENIDOS C13
Hombre	32380	21136	27734	24404
Mujer	13459	11776	10316	21019
C. de Gini	0,21	0,14	0,23	0,04
Valor escala	4	5	4	5

Tabla 42. Diversidad de fuentes según género en matinales. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

La tabla 43 presenta el coeficiente de Gini de cada una de las sub escalas de medición de las fuentes, el valor promedio y el valor final de la escala de Diversidad III, que se sitúa en torno al valor de diversidad media, con puntaje levemente superior en el caso de Mega y Canal 13.

PROGRAMA	COEFICIENTE DE GINI DIVERSIDAD DE FUENTES			PROMEDIO GINI	VALOR ESCALA
	TIPO	ORIGEN	GÉNERO	50/25/25	50/25/25
Buenos Días a todos TVN	0,78	0,79	0,21	0,64	2,5
Mucho Gusto Mega	0,76	0,80	0,14	0,62	2,8
Contigo en la Mañana CHV	0,75	0,80	0,23	0,63	2,5
Bienvenidos C13	0,73	0,78	0,04	0,57	2,8

Tabla 43. Diversidad III en matinales. Promedio del Coeficiente de Gini y valor final. Fuente: elaboración propia.

La diversidad regional (Diversidad IV) y la diversidad política (Editorialidad II) también son mínimas en los cuatro programas analizados. Del análisis de pantalla se desprende una mayor proporción de información sobre la Región Metropolitana, de alcance nacional, de Valparaíso y de la Araucanía. Mejora la presencia de las regiones en comparación con los programas de opinión y debate, ya que solo tres regiones no aparecen en ninguno de los programas matinales analizados, todas del norte chileno: Arica y Parinacota, Atacama y Coquimbo. Por último, se advierte más dedicación (segundos) a hechos que ocurren en el extranjero que a eventos en algunas regiones. Ello explicaría el alto Coeficiente de Gini y el valor de mínima diversidad en la escala respectiva.

	BUENOS DÍAS A TODOS TVN	MUCHO GUSTO MEGA	CONTIGO EN LA MAÑANA CHV	BIENVENIDOS C13
Tarapacá			1178	
Antofagasta	714			
Valparaíso	692	2082	1470	4330
Libertador Bdo. O'Higgins	988			
Maule	7843		4356	1946
Biobío	1039		816	2270
Araucanía		1781	2073	723
Los Lagos	533	325		
Aysén	178			242
Magallanes y Antártica	575			
Metropolitana de Santiago	40018	39161	38631	44746
Los Ríos	484			55
Ñuble	1409	376	3968	
Nacional	7882	10504	13608	4130
Sur América	549		351	3090
Centro América				517
Norte América	336	630		4013
África	125			218
Asia	1066	443		
Europa	653	377		403
Oceanía	146	337		
Mundial	5398	562		1320
Coeficiente de Gini	0,83	0,91	0,89	0,86
Valor Escala	1	1	1	1

Tabla 44. Diversidad regional en matinales. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos.
Fuente: elaboración propia.

Respecto de la diversidad política de las fuentes, las orientaciones políticas predominantes son muy parecidas entre los canales privados: tanto en Mega, Canal 13 y CHV predominan representantes políticos de la UDI seguidos de independientes de Derecha en el caso de los dos primeros y de Renovación Nacional en el tercero. Tanto la UDI como RN son partidos de derecha. En TVN también destacan en

primer lugar los independientes de derecha, si bien con un valor numérico inferior. Respecto de los ausentes, en este caso podemos contabilizar prácticamente los mismos partidos que identificamos en el caso de los programas de opinión y debate político, además de la categoría Independientes con tendencia de izquierda. Todo lo anterior redundará en un valor mínimo en la escala de diversidad política para los cuatro programas analizados.

	BUENOS DÍAS A TODOS TVN	MUCHO GUSTO MEGA	CONTIGO EN LA MAÑANA CHV	BIENVENIDOS C13
Unión Demócrata Independiente	32	2675	3452	4078
Renovación Nacional	170	822	2804	1465
Partido Socialista de Chile			1818	
Partido por la Democracia		701		1814
Partido Demócrata Cristiano		646	725	630
Revolución Democrática		538		42
Evolución Política			257	
Partido Progresista de Chile		1534	574	
Partido Comunista de Chile			571	
Convergencia Social			482	
Independiente con tendencia: derecha	1140	2785	704	2091
Independiente con tendencia: centro		2090		
No aplica	39789	20298	24111	32865
No se detecta	4718	823	2552	2438
Coefficiente de Gini	0,96	0,88	0,89	0,92
Valor Escala	1	1	1	1

Tabla 45. Diversidad de fuentes según orientación política en matinales. Muestra agosto - septiembre 2020 en segundos. Fuente: elaboración propia.

Respecto de la inversión publicitaria (Concentración I), ocurre algo similar a los noticieros, en tanto hablamos de programas franjeados; es decir, se transmiten todos a la misma hora. Así, se repite la tendencia previa en torno a la notoria mayor inversión publicitaria en MEGA, que es, al mismo tiempo y de acuerdo a nuestro instrumento, el canal con peor nota final en pluralismo en ambos formatos. De

manera que los anunciantes concentran su inversión en el canal menos plural y, en tanto programas franjeados, presentan una alta concentración conjunta de acuerdo al Índice HH:

PROGRAMA	IHH	VALOR ESCALA
TVN	931,6	4 (Concentración medio baja)
Mega	1222,1	3 (Concentración media)
CHV	39,8	5 (Baja concentración)
C13	537,4	5 (Baja concentración)
Total	2730,9	(alta concentración)

Tabla 46. Distribución de la inversión publicitaria en matinales analizados. Muestra agosto - septiembre 2020. Fuente: elaboración propia en base a datos de Megatime (2020).

Sobre los índices de audiencia (Concentración II), los cuatro canales en conjunto captan el 99,7% de la audiencia en la franja horaria de 08:00 a 13:00 hrs y alcanzan un IHH de 2514,83 puntos (concentración ALTA), si los agrupamos como un mismo producto dentro de una misma franja.

PROGRAMAS	SHARE PROMEDIO	IHH	VALOR ESCALA
TVN	18,1	327,61	5 (Concentración baja)
Mega	23,9	571,21	5 (Concentración baja)
CHV	32,9	1082,4	4 (Concentración media baja)
C13	23,1	533,61	5 (Concentración baja)
Total	99,7	2514,83	1 (Concentración alta)

Tabla 47. Distribución de la audiencia en matinales analizados. Muestra agosto - septiembre 2020. Fuente: elaboración propia en base a datos de Kantar Ibope (2020).

En síntesis, Mega registra el peor puntaje de pluralismo en noticieros y en su programa matinal. Es interesante contrastar este resultado con las percepciones que arrojó la ENTV en su última aplicación (2017) y que sirvió para construir este instrumento, pues plantea preguntas acerca de los criterios de valoración que usan las audiencias para evaluar a los canales, así como el posible deterioro del pluralismo informativo entre 2017 y 2020 por parte de este canal en particular. Canal 13 y TVN, por su parte, se disputan el primer y segundo lugar en toda la tipología de programas analizados y La Red destaca en varios aspectos específicos de sus programas de opinión y debate, tales como el tiempo dedicado a Etnias y pueblos

originarios en el programa Mentiras Verdaderas, en términos de fuentes y de temas. O el espacio que tienen periodistas de investigación como fuentes en el programa Pauta Libre (La Red). Es notoria y preocupante la posición indiferenciada con que aparece la televisión pública en este escenario, donde no destaca especialmente en ningún género, a pesar de que, según el artículo 2 de la ley que la rige, “el pluralismo y la objetividad deberán manifestarse en toda su programación; muy especialmente en los noticieros y programas de análisis o debate político”.

Los programas franjeados (matinales y noticieros) tienden a tener un comportamiento similar en cuanto a la baja diversidad temática y política, de actores sociales y de distribución territorial de la información. Esto reviste mayor preocupación en la medida que son programas que de manera conjunta convocan a un alto porcentaje de la población disponible en esos horarios.

CONCLUSIONES.

MONITOREAR EL PLURALISMO TELEVISIVO: MÁS Y MEJOR DEMOCRACIA

Sobre el instrumento y sus resultados

Mientras desarrollábamos la investigación que da origen al presente volumen, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) elaboró y difundió un reglamento sobre pluralismo en televisión. Sin embargo, este se enfoca en asegurar el pluralismo de carácter partidista en el contexto de procesos electorales y campañas políticas. La edición de este libro Chile ha visto pasar 5 procesos electorarios: plebiscito de entrada para redactar la nueva Constitución; elección de integrantes de la Convención, gobernadores y COREs, alcaldes y concejales; elecciones presidenciales y parlamentarias y, finalmente, el plebiscito del borrador de la Nueva Constitución. En cada una de estas ocasiones el rol de la televisión ha sido fundamental. Por lo tanto, la pregunta acerca de cómo garantizar y fiscalizar el debido cumplimiento del pluralismo político, al menos en televisión, es sin dudas central. Pero no es la única dimensión de éste.

En efecto, el pluralismo mediático es un asunto controvertido en el debate sobre la regulación de los sistemas mediáticos y, por lo tanto, debe ser abordado con la suficiente fundamentación legal, normativa y empírica. Ese ha sido el horizonte al que ha aspirado esta investigación: la posibilidad de ofrecer una propuesta de medición multidimensional, estandarizada, que enriquezca esta discusión y la empuje más allá de la pregunta de si se puede/debe o no medir el pluralismo. En este sentido, el instrumento que proponemos es una posibilidad entre otras. No obstante, queda a disposición para discutirla, perfeccionarla y compararla con otros instrumentos, tal como revisó este libro en sus primeros capítulos.

La presente propuesta confirma que es posible debatir sobre políticas de comunicación en torno al pluralismo mediático sobre la base de evidencia concreta y confiable, obtenida de diversas fuentes, lo que permite disminuir o controlar eventuales sesgos. Esto, en primer lugar, es un aporte a la regulación de la televisión, toda vez que el pluralismo es un elemento central de la fiscalización del correcto funcionamiento del medio, misión que define el rol y el sentido del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) como organismo regulador.

Entre las limitaciones del instrumento se cuentan la exclusión de ciertas dimensiones de análisis de pantalla que, sin embargo, surgieron como relevantes al

calor de las consultas con informantes clave. Entre éstas se cuentan las condiciones laborales y materiales de los y las periodistas y otros trabajadores del medio, las brechas de género en los medios de comunicación o el análisis del lenguaje audiovisual. Son aspectos relevantes y pueden contribuir a enriquecer una evaluación del pluralismo, pero las dimensiones y variables consideradas en el instrumento son coherentes en su capacidad de discernir lo que buscan medir. En este punto, la investigación más bien apuesta a que un instrumento debe ser compacto y estratégico en su alcance: es más relevante avanzar en mejorar el instrumento pensando principalmente en hacerlo extensivo al resto de la tipología de canales, antes que ampliar las dimensiones de medición del mismo¹.

El instrumento de medición del pluralismo que hemos desarrollado contiene un conjunto de dimensiones y variables que equilibran distintos aspectos, tiene la potencia de extender su aplicabilidad a otros canales de televisión, de distinto alcance (local, regional y comunitaria, por ejemplo), diversas formas de propiedad y gestión (privado y comercial, privado y sin fines de lucro, público municipal, universitaria y sin fines de lucro). Evidentemente, el problema de definir, medir, garantizar y fomentar el pluralismo informativo en televisión no puede ni debe considerar solo los canales de alcance nacional, sino también la diversidad que aportan alrededor de un centenar de otros canales activos que forman parte del ecosistema televisivo chileno. Trabajos futuros deberán desarrollar y refinar otros mecanismos e instrumentos para evaluar el pluralismo en la televisión y en los medios, en general.

Condiciones marco para garantizar el pluralismo mediático

Los hallazgos del estudio arrojan una deuda de la televisión chilena abierta, de alcance nacional, respecto a promover una pantalla diversa y plural, particularmente en sus programas informativos, matinales y de debate político. Los datos sobre diversidad programática, por ejemplo, muestran un predominio de géneros de entretenimiento sobre culturales, incluso en el caso de la televisión pública (TVN). Luego, el tipo de programas predominantes en TV+ y Telecanal es publicidad (infomerciales). Una fiscalización adecuada debería alertar sobre este tipo de situaciones, ya que en la medida que el espectro es un recurso natural de

1 Este fue uno de los objetivos del proyecto de investigación *Estudio exploratorio sobre percepciones y medición del pluralismo informativo en televisión local, regional y comunitaria* (F599441), realizado durante 2021 con apoyo del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Para más información: <https://pluralismotv.org/2021tvlocal/>

carácter público, escaso, y las propuestas programáticas deben ser consideradas al momento de asignar o renovar las concesiones, es posible que exista proyectos con una mejor propuesta para el uso de éstas.

Otro resultado relevante es el de la transparencia, publicidad e integración de la información sobre los mercados relevantes de la industria televisiva (o la falta de ésta). En efecto, la información sobre inversión publicitaria y datos de audiencia es auditada por empresas privadas que, luego, venden esta información a los avisadores y otros actores relevantes del mercado (agencias de publicidad, de medios). Ambos datos constituyen información primordial para la sustentabilidad de los canales. Sin embargo, tanto la medición de estos datos como su circulación se circunscribe a los canales de alcance nacional, en una industria de audiencias y de publicidad hiper centralizada. No existe ninguna institución pública o privada que haga un trabajo similar con el resto de los canales a lo largo del país, que cuente con la confianza de medios, de anunciantes y que sea permanente en el tiempo.

Comparativamente a nivel internacional, es posible identificar distintas estrategias que permitan garantizar la publicidad y accesibilidad de este tipo de datos tanto para la industria televisiva y todos los actores involucrados, así como también para quienes investigan el campo. En efecto, organismos de regulación audiovisual y/o de libre competencia han contribuido a generar y compartir este tipo de información sobre mercados y audiencias e integrar a más agentes en los instrumentos de medición. Sería relevante que la institucionalidad reguladora se pronunciase sobre aquellos casos detectados en que un solo canal, dentro del mismo horario, concentra en torno al 50% de la inversión publicitaria. Este tipo de situaciones afectan al pluralismo externo.

El problema de sustentabilidad de los canales tiene, también, su correlato en las facetas de transparencia editorial e impacta directamente en el pluralismo interno de los canales, pues ninguna de las estaciones analizadas presenta al público información sobre sus principales avisadores y el peso de éstos en su estructura de financiamiento. Por lo tanto, quién tiene más o menos influencia sobre un canal a juzgar por su poder financiero es un dato totalmente opaco. En otras palabras, las audiencias y comunidades a las que supuestamente sirven estas estaciones de televisión desconocen cómo y cuánto poder podría tener un gran avisador en cómo un canal pueda informar o enfocar eventuales eventos o conflictos en los cuales el avisador está involucrado.

En cuanto a los programas, observamos con preocupación la baja diversidad regional y política, sobre todo tratándose de canales de alcance nacional que, a juzgar por estos resultados, parecen más bien metropolitanos. Hay partidos políticos inexistentes en las pantallas televisivas o sistemáticamente ausentes de ciertos tipos

de programas. Hay temas y tipos de fuentes que permanecen invisibles, como es el caso de los pueblos originarios en los matinales. Quizás lo más preocupante es la excesiva similitud que se advierte en el caso de los programas franjeados, como los noticieros y los matinales. En ellos, la pauta policial tiene una enorme cuota de pantalla. En definitiva, los resultados indican que las aproximaciones de la industria televisiva de alcance nacional a la diversidad social son similares, tanto sobre *qué se habla* como *quiénes hablan*.

Los resultados de la escasa diversidad y los bajos indicadores de pluralismo en los programas analizados interrogan el rol de la institucionalidad reguladora. Como discutimos en el capítulo 2, la ley define unas funciones y obligaciones explícitas al CNTV en torno al pluralismo. Sin embargo, el organismo ha abordado el problema de manera soslayada, sin avanzar en medidas ni procedimientos claros y efectivos para promover y garantizar el pluralismo informativo. Asimismo, observamos que la institucionalidad reguladora no cuenta con las facultades para abordar activamente problemas vinculados al pluralismo externo, pues el foco del llamado “correcto funcionamiento” apunta principalmente a los contenidos y no a otros aspectos de la televisión en tanto industria.

En el marco de un cambio constitucional y la apertura de un nuevo ciclo político esperamos contribuir a comprender mejor y con sentido de urgencia las debilidades de la institucionalidad reguladora del sistema televisivo y mecanismos para resolverlas. En el caso del debate constitucional, que sigue abierto luego del rechazo del borrador de nueva Constitución, será crucial definir si el Consejo Nacional de Televisión continuará como un organismo público, autónomo, de rango constitucional; si una futura nueva Constitución creará un organismo regulador nuevo, convergente, o si la regulación será asegurada mediante cláusulas constitucionales transversales, que avalen el desarrollo de una institucionalidad reguladora de la comunicación robusta y orientada hacia una profundización democrática.

Cualquiera de estas propuestas va a significar una reformulación de la institucionalidad reguladora, su conformación y su rango de acción, dentro de un escenario de apertura de un nuevo ciclo político. Esperamos que las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo, así como las instituciones reguladoras, comprendan la relevancia del pluralismo mediático para la democracia y generen las condiciones que permitan avanzar al país en estas materias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARS - MINCAP (2020). Estudio de caracterización de medios de comunicación regionales, locales y comunitarios de Chile. Informe Final. ARS Chile - Departamento de Estudios de la Subsecretaría de las Culturas y las Artes del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. URL: <https://bit.ly/3yzUcSw>
- Anguita, P. y Labrador, M. J. (2019). “Pluralismo y libre Competencia en el mercado de la televisión y radiodifusión: el caso chileno”. *Revista de Comunicación* 18 (1). Universidad de Piura, Perú.
- Alcalá, M. (2013). “Impacto de la concentración mediática en el pluralismo informativo”. *Nueva Época*, N.15, México.
- Bastida Freijedo, F. (2000). “Concentración de medios y pluralismo. ‘Acordes y desacuerdos’ entre pluralismo y mercado”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords): *Derecho a la información y Derechos Humanos*, 273 - 286. México, D.F.: UNAM.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina 2000-2015: nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Observacom: Uruguay - Universidad Nacional de Quilmes; Argentina.
- Bolaño, C. y Mastrini, G. (2002). «Economía Política da comunicação: Uma Contribuição Marxista para a constituição do campo comunicacional», en J. Marques de Melo, J. et al (orgs.) *Matrizes Comunicacionais Latino-Americanas. Marxismo e Cristianismo*, 43 - 62.. Sao Paulo: UNESCO/Instituto Metodista.
- Bucci, E., Chiaretti, M.; Fiorini, A.M. (2012). *Indicadores de calidad de las emisoras públicas - Evaluación contemporánea*. Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Montevideo: Uruguay.
- Bresnahan, R. (2003). “The Media and the Neoliberal Transition in Chile: Democratic Promise Unfulfilled”. *Latin American Perspectives* 133, 30, 6, pp. 39-57.
- Breull, L. (2015). “Concentración de medios en Chile”. Departamentos de Estudios del Consejo Nacional de Televisión. Chile.
- Breull, L (2020) “INFORME ESPECIAL. La concentración de medios amenaza a la democracia” La Mirada Semanal, Chile.
- Carrillo, M. (1986). “Libertad de expresión y derecho de rectificación en la Constitución Española”. *Revista de derecho político* 23, pp. 41-66.

- Cebrián M. (1992). *Géneros informativos audiovisuales: radio, televisión, periodismo, gráfico, cine, video*. Madrid: Ciencia 3 distribución.
- Chaparro, M.; Olmedo, S.; Gabilondo, V. (2016). “El indicador de Rentabilidad Social en Comunicación (IRSCOM): medir para transformar”. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 21, pp. 47-62.
- CMPE, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2013). *European Union Competencies in respect of media pluralism and media freedom. Policy Report*. European University Institute, Unión Europea.
- CMPE, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, (2020). *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, Report 2020*. European University Institute, Unión Europea.
- CE, Comisión Europea (2012). *Fast-forward Europe: 8 solutions to thrive in the digital world, Final report*. EU Media Futures Forum, Unión Europea.
- CRC, Comisión de Regulación de Comunicaciones (2021). *Estudio sobre la Industria de Contenidos Audiovisuales y Pluralismo Informativo en Colombia*. CRC, Colombia. URL: <https://bit.ly/3wrT19h>
- CAA, Consejo Audiovisual de Andalucía (2019). *Estudio sobre el Pluralismo Político en las televisiones públicas de Andalucía. Informe Anual 2017-2018*. URL: <https://bit.ly/3qUHevY>
- CAC, Consejo Audiovisual de Cataluña (2017). *Acord 107/2017 aprovació de l'Informe sobre el pluralisme als espais d'opinió de la televisió*. URL: <https://bit.ly/3xtAdF2>
- CAC, Consejo Audiovisual de Cataluña (2020). *Acord 3/2020 aprovació de l'Informe sobre l'observança del pluralisme polític a la televisió i a la ràdio durant el període gener-abril del 2019*. URL: <https://bit.ly/36nsj45>
- CEP (2022). *Estudio Nacional de Opinión Pública N°86 del Centro de Estudios Públicos. Abril-Mayo 2022*.
- Christians, C; Glasser, T.; McQuail, D.; Nordenstreng, K.; White, R. (2009). *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana: University of Illinois Press.
- CNCA, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2016). *Política Nacional del Campo Audiovisual 2017-2022*. Santiago, Chile. URL: <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/391>
- CNMC, Consejo Nacional de los Mercados y la Competencia (2018). *Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la Corporación Radio y Televisión Española y su financiación, años 2015 y 2016*. URL: <https://bit.ly/3i63uzf>

- CNTV, Consejo Nacional de Televisión (2005). *Barómetro de Calidad Noticiarios Centrales TV abierta 2005*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios.
- CNTV (2011). *VII Encuesta Nacional de Televisión*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3xs7rok>
- CNTV (2012). *El Pluralismo en la televisión, la evaluación de los televidentes*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios.
- CNTV (2014a). *Pluralismo*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios.
- CNTV. (2014b). *El Pluralismo en la televisión, la evaluación de los televidentes*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios.
- CNTV (2014c). *VIII Encuesta Nacional de Televisión*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3AHG7UY>
- CNTV (2017a). *IX Encuesta Nacional de Televisión*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3hscek4>
- CNTV (2019). *Consulta Panel de expertos: Pluralismo y sistema de medios*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3ws2z1c>
- CNTV (2020). *Pluralismo. Actuaciones de reguladores*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/2VpWdc7>
- CNTV (2020). Bases de llamado concurso público para el otorgamiento de concesión de radiodifusión televisiva digital de libre recepción para concesionarios de carácter local comunitario. URL: <https://bit.ly/3hsfAUc>
- CNTV (2021a). *X Encuesta Nacional de Televisión*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3zqg6er>
- CNTV (2021b). *Pluralismo en televisión. Análisis de fiscalización 2000-2020*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3kZ1EMc>
- CNTV (2022). Base de Datos de la Unidad de Concesiones. URL: <https://bit.ly/3zrgGXQ>
- CNTV – Criteria Research (2013). *Pluralismo en la sociedad y televisión. Un estudio exploratorio*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3xtqw9A>
- CNTV - Fucatel. (2015a). *Pluralismo, libertad de expresión y televisión*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3l9bRo7>
- CNTV - Fucatel (2015b). *Pluralismo en televisión: la mirada de informantes clave*. Consejo Nacional de Televisión: Departamento de Estudios. URL: <https://bit.ly/3dYRiPi>

- Comisión Europea (2007). Commission Staff Working Document Media pluralism in the Member States of the European Union, SEC(2007) 32.
- Del Valle, N. y González-Bustamante, B (2018). “Agenda Política, Periodismo y Medios Digitales En Chile: Notas De Investigación Sobre Pluralismo Informativo”. *Perspectivas de la Comunicación*, Vol. 11, N° 1, pp. 291-326.
- ERC, Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2017). *Relatório de Avaliação da Observância do Princípio do Pluralismo Político em 2017*. Departamento de análise de média: Portugal.
- ERGA, European Regulators Group for Audiovisual Media Services (2019): *Internal Media Plurality in Audiovisual Media Services in the EU: Rules & Practices. ERGA Report*. URL: <https://bit.ly/36lfck1>
- Gálik, M. y Vogl, A. (2015). “Pluralism of Media Types and Media Genres”, en *Media Pluralism and Diversity. Concepts, Risks and Global Trends* (pp. 67-81). Hampshire: Palgrave.
- González-Bustamante, B y Soto, D (2016). “Pluralismo en los medios digitales escritos en Chile, una exploración de casos clave”. *Política, Gestión y Políticas Públicas*, 2: 1-26.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D. y Mancini, P., eds. (2011). *Comparing media systems beyond the Western world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D. y Papathanassopoulos, S. (2002). “Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective”. *Media, Culture & Society*, 24, 2, pp. 175-195.
- Huertas, A. (2002). *La audiencia investigada*. Barcelona: Gedisa.
- ICRI, JIBS, CEU y Ernst & Young (2009). Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Final Report and Annexes: User Guide, MPM, Country Reports. Bruselas: Comisión Europea. URL: <https://bit.ly/2VfiFrI>
- ICSO, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP (2015). *Encuesta Nacional UDP 2015*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Ishikawa, S.; Leggatt, T.; Litman, B.; Rosengren, K.E.; Kambara, N. (1996). “Diversity in Television Programming. Comparative analysis of Five Countries”. *Studies of Broadcasting*, 30. Tokyo: Culture Research Institute, Nippon Hoso Kyokai (NHK).

- Jiménez, F. y Cañizares, E. (2014). “Dificultades para la definición de mercado relevante”, en S. Martínez y A. Petitbo (Dir): *El abuso de posición de dominio*. Barcelona: Fundación Rafael del Pino - Marcial Pons, 33 - 60. URL: https://www.frdelpino.es/wp-content/uploads/2014/10/es_02-JIMENEZ-CA%3%91ZARES.pdf
- Karppinen, K. (2010). *Rethinking Media Pluralism: A Critique of Theories and Policy Discourses*. Helsinki: Department of Social Research, University of Helsinki.
- Lagos, C.; Checa, L.; Limonado, F. (2020). *Pluralismo interno en los medios de comunicación y el periodismo en Chile*. Documento de Trabajo, FES Chile - Observacom: Uruguay.
- Lazkano, I. (2010). “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica del derecho de rectificación”. *Comunicación y pluralismo*, 9, pp. 149-176
- Marengui, P. (2017). “Apuntes metodológicos para un modelo de medición de la diversidad en televisión”, en *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*, 220-246. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marchant, V. Marko, I. Rodríguez, R. Valles, G. Vera, P. (2016). *Evaluación de la usabilidad por medio de Usuarios Finales. Actas del XVIII Workshop de Investigadores en Ciencias de la Computación*, WICC 2016 (pp. 458 – 462). Entre Ríos, Argentina.
- Márquez, M. y Guerrero, M. (2014). “El modelo ‘liberal capturado’ de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina”. *The international journal of hispanic media*, V7, pp. 1 - 12.
- Medina, S. (2005): *El derecho de la competencia en el sector audiovisual español*. Tesis doctoral: UNED.
- Megatime (2020). Inversión publicitaria en Televisión Abierta 2019, Megatime. URL: <https://bit.ly/3v4B3sJ>
- Megatime (2022). Informe de inversión publicitaria, diciembre 2021, Megatime. URL: <https://bit.ly/3on41lG>
- Mellado, C. y Lagos, C. (2013) “Redefining comparative analyses of media systems from the perspective of new democracies”. *Comunicación y Sociedad*, V XXVI, n. 4, pp.1-24. Universidad de Navarra.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu editores (1992, 1ªed. en inglés)
- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio de Chile (2021) *Nómina Proyectos Seleccionados Convocatoria 2021* Santiago de Chile, Chile. URL: <https://bit.ly/2UAIWXv>

- Murciano, M. (1992). *Estructura y dinámica de la comunicación Internacional*. Barcelona: Bosch.
- Nerone, J. (2012). “The historical roots of the normative model of journalism”. *Journalism* 14, 4: 446 –458.
- Newman, N.; Fletcher, R.; Robertson, C.; Eddy, K; Kleis R. (2022). Digital News Report 2022. Nielsen Reuters Institute. University of Oxford. URL: <https://bit.ly/3Pu09Jx>
- Ofcom, The Office of Communications (2012). “Measuring media plurality. Ofcom’s advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport”. URL: <https://bit.ly/3e1bkJb>
- Ofcom, The Office of Communications (2015). “Measurement framework for media plurality Ofcom’s advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport”. URL: <https://bit.ly/3AL6BVy>
- OGF, Observatorio del Gasto Fiscal (2019). Gasto público en servicios de Publicidad y Difusión. Análisis de su comportamiento y concentración en las entidades públicas Principales hallazgos y recomendaciones. URL: <https://bit.ly/3Bsw9JZ>
- Olalla, F. (2004). “Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales”. *ZER Revista de Estudios de Comunicación* 16, pp. 1102- 1137.
- Orchard, X. (2018). “Publicidad de gobiernos locales en medios de comunicación: inversión, pluralismo e influencia”, VIII Concurso de Estudios sobre Pluralismo en el Sistema Informativo Nacional. ANID, Chile.
- Portales, D. (1981). *Poder Económico y Libertad de Expresión. La Industria de la Comunicación Chilena en la Democracia y el Autoritarismo*. Santiago: Coediciones ILET – Editorial Nueva Imagen.
- Portales, D. (1986). *Chile en el contexto latinoamericano: La dificultad de innovar. Un estudio sobre las empresas de televisión en América Latina*. Santiago: ILET.
- Querol, N. (2014). *Análisis económico del derecho*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez Ruiz, E. (1992). *Medios de difusión y sociedad. Notas críticas y metodológicas*. Guadalajara: Ediciones Universidad de Guadalajara.
- Segura, S. y Waisbord, S. (2016). *Media Movements: Civil Society and Media Policy Reform in Latin America*. Inglaterra: Zed Books.
- Siebert, F.; Peterson, T.; Schramm, W. (1956). *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*. Urbana: University of Illinois Press.

- Silva, A. (2008). *Tratado de Derecho Constitucional, segunda edición, tomo XII, De los Derechos y Deberes Constitucionales*. Capítulo: Libertad de Opinión y de información, pp. 343-373. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Sunkel, G. y Geoffroy, E. (2001). *Concentración económica de los medios de comunicación*. Santiago: LOM.
- TVN, Televisión Nacional de Chile (2014). *Orientaciones programáticas y editoriales de Televisión Nacional de Chile*. URL: <https://bit.ly/3yByRbo>
- TVN, Televisión Nacional de Chile (2018). *Compromiso para el cumplimiento de la Misión Pública*. URL: <https://bit.ly/3jUXQT3>
- UNESCO (2002). “Universal Declaration on Cultural Diversity”, en *Cultural Diversity. Common Heritage Plural Identities*. París: UNESCO.
- UNESCO (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. París: Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) - Unesco.
- UNESCO (2013). *Textos fundamentales de la Convención de 2005 sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. París: UNESCO.
- Valcke, P. (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* 38, vol. XV (1), pp. 25-36.
- Villarrubia, A., Aguaded, I. y Delgado, A. (2019) “Implementación de la Televisión digital en Chile: ¿una oportunidad real para la TV Comunitaria?”. *Chasqui* 140, pp. 279-296.
- Viķe-Freiberga, V.; Däubler-Gmelin, H.; Poiars, L. (2013). *A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*. URL: <https://bit.ly/3ALYPL0>
- Voltmer, K. (2013). *The media in transitional democracies*. Cambridge: Polity Press.
- Westphal, D. (2002). “Media Pluralism And European Regulation”. *European Business Law Review*, 13, 5, pp. 459-487.
- Zárate, S. (2016). “Pluralismo en el sistema informativo”. *Temas de la Agenda Pública*, 11, 88. Universidad Católica de Chile
- Zúñiga, F. (2008). “Propiedad y control de los medios de comunicación social: algunas notas sobre el estatuto de la radiodifusión”. *Revista Estudios Constitucionales* 6, pp.171-203.

LEYES REVISADAS

Ley N.º 18.168, General de Telecomunicaciones; además existe una normativa especial.

Ley N.º 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios

Ley N.º 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión.

Ley N.º 19.131 que modifica Ley N.º 18.838.

Ley N.º 19.132 establece la empresa Televisión Nacional de Chile.

Ley N.º 19.733, sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo.

Ley N.º 20.433, que crea la radiodifusión comunitaria y ciudadana.

Ley N.º 20.750 permite la introducción de la televisión digital terrestre.

Ley N.º 21.085 que modifica la ley 19.132 de Televisión Nacional de Chile

JURISPRUDENCIA REVISADA CORTE SUPREMA

CS (2015): Sentencia Corte Suprema, de 30 de septiembre de 2015 (Causa Rol N.º 6.944/2015).

CS (2017): Sentencia Corte Suprema del 20 de marzo de 2017, Rol n.º 97.695-2016, Corporación Municipal Desarrollo Social de Iquique / CNTV sobre concesiones locales municipales.

Sentencias Tribunal Constitucional de Chile

TC (1995). Sentencia de 30 de octubre de 1995, requerimiento de constitucionalidad Proyecto de Ley libertad de expresión, información y ejercicio del periodismo.
URL: <https://bit.ly/3jXNLog>

Resoluciones Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

TDLC (2007). Resolución N.º 20/2007, compra acciones Iberoamerican Radio Chile S.A.
URL: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/reso_0020_2007.pdf

TDLC (2011): Sentencia n.º 112/2011 de 22 de junio requerimiento FNE sobre acuerdos destinados a eliminar la competencia entre los oferentes de diversos procesos de licitación para el otorgamiento de concesiones de radiodifusión. URL: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/06/sent_112_2011.pdf

TDLC (2016). Resolución de 28 de enero de 2016, despliegue de Red Integrada de Transmisión Abierta (RITA) y Red Integrada de Distribución Abierta (RIDA).

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA

FNE, Fiscalía Nacional Económica (2014). Solicitud de Consulta al TDLC sobre acuerdo de desarrollo de plataforma de distribución de contenidos digitales OTT. URL: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/cons_01_2014.pdf

FNE, Fiscalía Nacional Económica (2016). Acuerdo extrajudicial entre FNE y TVN y otros. URL:

https://www.tdlc.cl/nuevo_tdlc/DocumentosMultiples/acuerdo39n/AE_13-16.pdf

ACTAS CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN:

CNTV (2017b): ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN DEL DÍA LUNES 20 DE NOVIEMBRE DE 2017, donde se da por cerrada la denuncia contra Angel Gonzalez por el control de dos concesiones en la misma zona de cobertura a través de los canales La Red y Telecanal. URL: <https://bit.ly/3hNotGN>

CNTV. (2019b). Acta de 9 de diciembre de 2019 del CNTV relativa a los concursos n.º 69 y 70. URL: <https://bit.ly/2T1JEN0>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C Nº. 177.

Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C Nº. 194.

Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela sentencia de 22 de junio de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

TEDH (2012). ASUNTO CENTRO EUROPA 7 S.R.L. Y DI STEFANO c. ITALIA (Demanda no 38433/09) 7 junio de 2012

ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Comité DDHH de Naciones Unidas, CDU (2011). Observación general Num. 34, Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión de 12 de septiembre de 2011 (CCPR/C/GC/34).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2010). Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II 30 de diciembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2010). Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II 30 diciembre 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2015). Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva

Corte Europea de Derechos Humanos, CEDH (2010) “Convenio Europeo de Derechos Humanos”

Naciones Unidas (1975) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ACRÓNIMOS

Ofcom: Office of Communications (UK)

NHK: Nippon Hōsō Kyōka (Japón)

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

CEDH: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

TC: Tribunal Constitucional

CNTV: Consejo Nacional de la Televisión (Chile)

CAC: Consejo Audiovisual de Cataluña

BSA: Broadcasting Services Act (Australia)

CAA: Consejo Audiovisual de Andalucía

ERC: Entidade Reguladora para a Comunicação Social (Portugal)

CRC: Comisión de Regulación de Comunicaciones (Colombia)

IRSCOM: Índice de Rentabilidad Social en Comunicación

TVN: Television Nacional (Chile)

FFMR: Fondo de Fomento de Medios de Comunicación Regionales, Provinciales y Comunales.

IHH: Índice Herfindahl-Hirschman

ANEXO

MANUAL DE CÓDIGOS DEL INSTRUMENTO

1. Operacionalización de dimensiones

A) Las 4 ESCALAS de la dimensión DIVERSIDAD fueron elaboradas basadas en el visionado de la programación de TV abierta a partir de una semana compuesta de noticieros y el seguimiento semanal de los programas de opinión y debate político emitidos en TV. En total, 4 a 5 emisiones de cada programa analizado. Este visionado fue volcado a una base de datos Excel.

En el caso de la constitución de la Escala de Diversidad Programática POR CANAL, se registraron los siguientes datos *para toda la programación* de los días que forman parte de la muestra:

- ID Programa
- Canal Programa
- Fecha
- Tipo de Programa (aplica tabla de códigos 2.1)
- Hora de Inicio del Programa
- Hora de Cierre del Programa
- Duración de Programa

En la Escala de DIVERSIDAD TEMÁTICA, se registraron los siguientes datos para todas las notas de todos los noticieros y todos los bloques de todos los programas de debate y opinión política que formaron parte de la muestra:

- ID Nota / ID Bloque
- Nº Nota / Nº Bloque
- ID Programa (a partir de la escala de diversidad programática)
- Programa
- Fecha
- ID Canal
- Hora de inicio de la nota / Hora de inicio del bloque
- Hora de cierre de la nota / Hora de cierre del bloque
- Duración
- Continuidad Tiempo
- Temática Principal (códigos según tabla 2.2)
- Temática Secundaria (códigos según tabla 2.2).

En la escala de DIVERSIDAD DE FUENTES, se registraron los siguientes datos para todas las notas de todos los noticieros y todos los bloques de todos los programas de debate y opinión política que formaron parte de la muestra:

- ID Nota / ID Bloque (a partir de la escala de diversidad temática por tipo de programas)
- N° Fuentes (activas)
- ID Fuente (se repite hasta incluir todas las fuentes activas en la nota / bloque)
- Tipo de Fuente (códigos según tabla 2.3): se repite hasta incluir todas las fuentes activas en la nota / bloque
- Fuente Origen (códigos según tabla 2.4): se repite hasta incluir todas las fuentes activas en la nota / bloque
- Fuente Género (códigos según tabla 2.5): se repite hasta incluir todas las fuentes activas en la nota / bloque

En la escala de DIVERSIDAD REGIONAL, se registraron los siguientes datos para todas las notas de todos los noticieros y todos los bloques de todos los programas de debate y opinión política que formaron parte de la muestra:

- ID Nota / ID bloque
- Región de referencia (ver tabla 2.6)

Para alcanzar un valor numérico por canal y por programa, se realiza una conversión de los resultados de distribución por segundo para cada categoría de cada una de las escalas a un valor entre 0 y 1, similar al coeficiente de Gini, que mide la desigualdad por países donde un valor más cerca de 0 equivale a menor desigualdad / más pluralismo y un valor más cerca de 1 equivale a más desigualdad / menor pluralismo. El valor obtenido alimenta una escala que va del 1 al 5 del siguiente modo:

- 1 = Escasa diversidad (resultado entre 0,81 a 1 en Coeficiente de Gini)
- 2 = Poca diversidad (resultado entre 0,61 a 0,80 en Coeficiente de Gini)
- 3 = Mediana diversidad (resultado entre 0,41 a 0,60 en Coeficiente de Gini)
- 4 = Abundante diversidad (resultado entre 0,21 a 0,40 en Coeficiente de Gini)
- 5 = Alta diversidad (resultado entre 0 a 0,20 en Coeficiente de Gini)

B) La dimensión EDITORIALIDAD se compone de dos escalas.

Para la escala de TRANSPARENCIA se aplicó a todos los canales una ficha de 5 preguntas en clave (Si = 1 punto; No = 0 punto). La ficha fue completada a partir de la información (y enlaces externos) disponibles en los sitios web de los canales de TV abierta, a saber:

- 1) El sitio web, ¿transparenta su editorialidad de forma íntegra?
- 2) El sitio web ¿expresa una declaración de principios (misión, visión, objetivos, propósito, valores o filosofía) que revele tanto su forma ver la sociedad como la sociedad que desea construir?
- 3) El sitio web, ¿expresa de forma explícita sus intereses políticos y económicos?
- 4) El sitio web, ¿expresa de forma implícita sus intereses políticos y económicos?
- 5) El sitio web, ¿manifiesta las relaciones empresariales que posee el propietario del canal con otros nichos de mercado?

En el caso de la aplicación de la escala a TVN, se hicieron algunos ajustes a las preguntas en atención a su carácter de TV pública. Tras obtener los resultados, se tradujeron los datos en la siguiente escala que alimenta el instrumento:

PUNTAJE TOTAL	ESCALA DE MEDIDA DE MENOR A MAYOR TRANSPARENCIA
0 a 1 punto	1
2 puntos	2
3 puntos	3
4 puntos	4
5 puntos	5

La escala de DIVERSIDAD POLÍTICA fue elaborada a partir del visionado de la programación de TV abierta considerando una semana compuesta de noticieros, matinales y el seguimiento semanal de los programas de opinión y debate político, pero enfocado en fuentes políticas. Por lo tanto, se registraron los siguientes datos para todas las notas de todos los noticieros y todos los bloques de todos los programas de debate y opinión política que formaron parte de la muestra en que se cumpla EL REQUISITO DE QUE hay una o más fuentes pertenecientes a algún partido político (de acuerdo a la tipología del anexo 2.7):

- ID de nota
- N° de Fuentes (activas)
- ID Fuente (se repite hasta incorporar todas)
- Partido de Fuente Política (códigos según tabla 2.7)

Se genera un coeficiente de Gini al igual que para las escalas de Diversidad del ámbito del pluralismo interno, del siguiente modo:

- 1 = Escasa diversidad (resultado entre 0,81 a 1 en Coeficiente de Gini)
- 2 = Poca diversidad (resultado entre 0,61 a 0,80 en Coeficiente de Gini)
- 3 = Mediana diversidad (resultado entre 0,41 a 0,60 en Coeficiente de Gini)
- 4 = Abundante diversidad (resultado entre 0,21 a 0,40 en Coeficiente de Gini)
- 5 = Alta diversidad (resultado entre 0 a 0,20 en Coeficiente de Gini)

C) La dimensión **CONCENTRACIÓN** se compone de dos escalas:

La escala de **PUBLICIDAD** se refiere al porcentaje de inversión publicitaria que acumulan los programas de la muestra, en relación a sus pares. Este dato se construye a partir de información suministrada por la empresa Megatime, que es la que centraliza la información oficial sobre el valor minuto / segundo de publicidad en cada programa de la televisión, así como las empresas que hacen publicidad dentro de cada programa y la duración de sus mensajes.

La escala de **AUDIENCIA** utiliza los datos sobre cuota de audiencia de los canales de TV abierta de alcance nacional. Para el instrumento se utilizaron los datos de share correspondientes a los horarios y días de emisión de los programas que forman parte de la muestra.

En ambas escalas se aplicó una fórmula para obtener el Índice de Herfindahl – Hirschman (IHH) por programa y por canal. Estos valores luego se adaptaron a una escala de 1 a 5.

El índice de Herfindahl / Hirschman (IHH) corresponde a una medida que se emplea para identificar la concentración económica de un mercado y se calcula elevando al cuadrado la cuota de mercado que cada empresa posee y sumando esas cantidades. El resultado máximo es 10.000, cuando una sola empresa concentra un mercado de manera monopólica. Un índice elevado expresa un mercado muy concentrado, de manera que los valores para ambas escalas se calculan así:

- 1 = Concentración alta (entre 2.401 y 3.000 puntos según índice IHH)
- 2 = Concentración moderadamente alta (entre 1.801 y 2.400 puntos según índice IHH)

- 3 = Concentración media (entre 1.201 y 1.800 puntos según índice IHH)
- 4 = Concentración moderadamente baja (entre 601 y 1.200 puntos según índice IHH)
- 5 = Concentración baja (entre 1 y 600 puntos según índice IHH)

D) La dimensión de PROPIEDAD posee una sola escala y evalúa la cantidad de medios de comunicación asociados a los propietarios de una señal de TV abierta de alcance nacional

La escala de propiedad contabiliza el número de medios con que cuenta la empresa dueña del canal, considerando los distintos soportes mediáticos. Al tratarse en algunos casos de conglomerados internacionales, solo se consideraron los datos relativos a medios en territorio chileno. El valor se asimila a la siguiente escala:

- 1 = Propietario tiene 8 medios o +
- 2 = Propietario tiene 6 a 7 medios
- 3 = Propietario tiene 4 a 5 medios
- 4 = Propietario tiene 2 a 3 medios
- 5 = Propietario controla únicamente el medio analizado

E) La dimensión de PERCEPCIÓN evalúa la percepción que tiene la ciudadanía del pluralismo y ha sido construida a partir de datos de la Encuesta Nacional de TV, que realiza el CNTV cada 3 años. Este encuesta tiene un alto nivel de representatividad al considerar submuestras regionales e incluir a grupo socioeconómico E. Para establecer la escala de percepción trabajamos con las preguntas 21 y 23. Importante señalar que es a lo más un *proxy*, pues ninguna pregunta de la encuesta es sobre pluralismo en sentido estricto y la forma de preguntar dificulta la asignación de puntajes a canal.

La P23. ¿Cuál canal de TV abierta es el que más asocia con...?. Nos da una aproximación a la valoración de las audiencias por canal. En cada ítem se pregunta si además hay otros canales con los que asocia ese atributo (2ª mención). Para este instrumento, recogimos las respuestas para las opciones Creíble, Informa al país, Lo/a representa.

La P21: En su opinión ¿Cuál es su nivel de acuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones? A. Los canales pueden decidir con autonomía qué informar, B. Los canales están sujetos a presiones del Gobierno, C. Los canales están sujetos a presiones de las empresas que ponen publicidad y D. Los canales tienen que informar de todo porque la gente les pide cuentas. Es una pregunta que se refiere a la TV en general y sirve para calibrar la pregunta anterior.

Si en la P.23 el canal es mencionado como 'más asociado' a un atributo se le

asigna 2 puntos, si se lo asocia en segunda mención se le asigna 1 punto, si no es mencionado se le asigna 0 puntos. La escala va de 0 a 6 puntos. Las respuestas se traducen en una escala del 1 al 5, donde 1 es mínima percepción de canal pluralista y 5 es máxima percepción de canal pluralista. En la P₂₁ se asignaron puntajes a las respuestas de forma tal que 1 = máximo y pluralismo y 0 = mínimo pluralismo. El resultado de la escala, dividido de forma que varía entre 0 y 1, es de 0,428.

Se decidió ponderar en un 30% la P₂₃ y en un 70% la P₂₁. Se le dio más importancia al valor por medio porque es el que permite medir más directamente la intensidad de la percepción y porque sus ítems son, de hecho, más cercanos a temas relevantes a las dinámicas de pluralismo. Además, se transformaron finalmente todos los puntajes para que el máximo sea 5, con acuerdo a las escalas usadas en otras dimensiones.

Al aplicar una escala a estos valores, el resultado es el siguiente:

- 1 = Mínima percepción sobre una televisión pluralista: 1 punto
- 2 = Baja percepción sobre una televisión pluralista: 2 puntos
- 3 = Mediana percepción sobre un televisión pluralista: 3 puntos
- 4 = Alta percepción sobre una televisión pluralista: 4 puntos.
- 5 = Máxima percepción sobre una televisión pluralista: 5 puntos

F) La dimensión y escala de ALCANCE evalúa la población que cubren los canales de la TV de alcance nacional con su señal propia. Fue elaborada a partir de datos secundarios solicitados vía acceso a información pública al CNTV y (corroborados luego con información proveniente de la SUBTEL) sobre las zonas geográficas de ubicación de las antenas que permiten la transmisión de TV abierta de alcance nacional y la población habitante de la zona (a partir de datos del Censo de 2017).

Según la Ley del CNTV, son canales de alcance nacional “aquellos que sean titulares de concesiones que, consideradas en su conjunto, contemplen cualquier nivel de presencia, en más del 50% de las regiones del país”. Consideramos la introducción de esta variable en el sistema de medición porque el impacto social de un programa o canal con alto / bajo pluralismo también va a depender de la cantidad de público potencial al cual llega.

El valor anterior es asimilado por una escala de medida del 1 al 5.

- 1 = Mínimo alcance en la población (cubre del 1% al 20% de la población)
- 2 = Poco alcance en la población (cubre del 21% al 40% de la población)
- 3 = Cercano a la mitad de la población (cubre del 41% al 60% de la población)

- 4 = Abundante alcance en la población (cubre del 61% al 80% de la población)
- 5 = Máximo alcance en la población (cubre del 81% al 100% de la población)

2.1 Tabla códigos y tipología de Géneros

COD	TIPOS DE PROGRAMAS	DEFINICIÓN
01	Conversación	Es un espacio de diálogo en el que participan varias personas exponiendo sus enfoques o puntos de vista en torno a uno o varios temas. Considera los subgéneros de Debate y Opinión, pero dado que según la Ley N°20.750 son subgéneros informativos se consideran como una categoría aparte.
02	Debates	Son espacios en que se presentan posiciones contrapuestas que son debatidas entre varios. Se siguen las reglas del debate y no necesariamente se debe llegar a un consenso (Estado Nacional, Debate Bicentenario, Tolerancia Cero).
03	Documentales	Documento o registro que tiene un origen cinematográfico que da cuenta de un momento, situación o hecho donde, generalmente, lo más relevante es el punto de vista del autor. No necesariamente es contingente. Su temática es íntima, particular o social. No se distinguen subgéneros.
04	Eventos	Consiste en la cobertura y transmisión de un acontecimiento especial que se desarrolla en un tiempo determinado, independiente de que sea en directo o en diferido.
05	El Tiempo	Dentro de los subgéneros informativos se considera El Tiempo como una entrega de información. En específico, contenidos que tratan el estado y pronóstico del clima.
06	Instruccional - Informativos	Son programas cuyo objetivo central es educar o transmitir algún tipo de conocimiento. Pueden ser expositivos o interactivos y no necesariamente reproducen el formato de la sala de clases. Estos espacios no tienen como fin la entretención, pero ello no obstaculiza su uso con propósitos educativos. Presenta cuatro subgéneros.
07	Misceláneos	Son programas contenedores de formato flexible en los cuales se presentan diversas secciones, como números artísticos, concursos, coreografías, entrevistas, sketches, etc., donde lo central es la entretención. Son conducidos por presentadores estables, que dan unidad a las diferentes secciones del programa en las cuales se van mezclando temas y formatos. Presenta cinco subgéneros.
08	Noticiero	Son espacios estables y regulares de información (Teletrece, 24 Horas, Meganoticias). Incluye los noticieros centrales de cada canal, los despachos especiales, noticieros de mañana, tarde, vespertinos y de medianoche. Igualmente, se consideran tanto los avances noticiosos de corta duración que presentan adelantos de las noticias y los extras que son espacios no programados que interrumpen la programación por la importancia de la noticia que se va a cubrir.

COD	TIPOS DE PROGRAMAS	DEFINICIÓN
09	Opinión	Son espacios dedicados a una discusión libre de dos o más personas que expresan sus puntos de vista en torno a diversos temas (SQP, Mira Quién Habla, Show De Goles)
10	Películas	Son producciones cinematográficas de carácter ficcional, que pueden versar sobre cualquier contenido narrado en un formato básico de acción, drama o comedia y que pueden estar destinadas para salas de cine, video o televisión. Algunas producciones son realizadas particularmente para la televisión. Pueden dividirse en clase A o B, según el costo de producción, así como también existe una categorización según tiempo de duración (largometraje, cortometraje y nanometraje).
11	Publicidad	Se trata de anuncios que presentan mensajes destinados a promover o dar a conocer un producto o servicio, o bien se dirigen a la comunidad con el objeto de modificar conductas, difundir valores, dar información de utilidad pública, estimular la movilización solidaria, etc. Se presentan en grupos de avisos (tanda).
12	Reportajes	El reportaje consiste en la narración de sucesos o noticias, que pueden ser de actualidad o no. En este género, se explican acontecimientos de interés público, con palabras e imágenes, desde una perspectiva actual. El reportaje, centra la mirada en un aspecto del quehacer social, adoptando un punto de vista del realizador o canal
13	Series y Miniseries	Son espacios episódicos que se caracterizan por presentar un protagonista o un grupo de protagonistas que dan ilación y conexión a las distintas historias, manteniendo cada una de ellas una unidad argumental en sí misma y con continuidad, al menos temática, entre los diferentes episodios que la integran. Se caracterizan por desarrollarse en pocos capítulos pero en varias temporadas.
14	Telenovelas	Es una narración melodramática, cuyo núcleo central son los conflictos en las relaciones humanas, ya sean sentimentales (especialmente infidelidad y triángulos amorosos), familiares (pérdidas de los hijos, paternidad desconocida, etc.), sociales (movilidad social y diferencias de clases) y de poder (ambición, competencia, etc.). Estructuralmente es una serie argumental cuya trama evoluciona en capítulos continuados, donde la narración se desarrolla capítulo a capítulo con un final determinado y en una sola temporada. La mayoría son de exhibición diaria, con una duración de 6 meses, aproximadamente, y cada capítulo dura entre 30 y 90 minutos (La fiera, India, Gata salvaje, Los Ángeles de Estela, ¿Dónde está Elisa?, Primera Dama, etc.)
15	Telerrealidad	La Telerrealidad, en todas sus variantes, presenta como elemento central la exposición –ya sea in situ o no– de las vivencias de personas o grupos de personas en distintas situaciones (encierro, espacios públicos, espacios personales y rutinarios, etc.), con el propósito de exponer a los individuos, sus emociones y conflictos. Se exhiben historias personales y relaciones sociales, en una estructura determinada por la producción del programa.
16	Videoclips	Se trata de la creación de una especie de micro-representación cinematográfica, sobre la base de una pieza musical.

Fuente: Tipología de Géneros (CNTV, 2010)

2.2 Tabla códigos y tipología de Temas

COD	TEMAS	DEFINICIÓN
01	Arte y Cultura	Información y/o comentarios relativos a cualquier espectáculo artístico o manifestación cultural. Por ejemplo: presentaciones de danza, conciertos o tocatas, ferias literarias, exposiciones de arte o cine, inauguraciones de centros o recintos culturales, lanzamientos de libros, discos, cortometrajes y largometrajes, etc.
02	Ciencia o Tecnología	Notas que den cuenta del acontecer científico y tecnológico tanto a nivel nacional como internacional. Por ejemplo: Descubrimientos astronómicos y/o viajes espaciales, desarrollo computacional y/o realidad virtual, insumos u objetos 3D, inteligencia artificial, ingeniería y optimización de maquinarias, etc.
03	Conflictos Bélicos o Terrorismo	Notas que presenten el enfrentamiento de dos o más bandos armados, sean estos regulares o irregulares en conflictos internacionales o internos. Por ejemplo: la guerra de Irak, el conflicto interno colombiano, las acciones de ETA en España, etc.
04	Economía	Notas relativas a acuerdos económicos internacionales, indicadores económicos internos (como: desempleo, IPC, PIB, etc), nombramiento de autoridades económicas, fusión de bancos, actividad empresarial o bursátil
05	Educación	Noticias relacionadas con las problemáticas educacionales en general, políticas educacionales, resultados académicos (PSU, SIMCE, etc.), actividades curriculares, así como también aquellas que den cuenta de la actividad de centros educativos tales como, jardines infantiles, escuelas, liceos, universidades, centros de formación técnica, etc.
06	Etnia y Pueblos Originarios	Notas que traten acerca de etnias o pueblos originarios, en específico a las problemáticas que provengan de su autodeterminación y/o la visibilización de su cultura.
07	Defensa	Notas vinculadas con el quehacer interno de las Fuerzas Armadas y la seguridad exterior del país.
08	Delitos Económicos	Información relativa a fraudes o estafas.
09	Delitos Sexuales	Información relativa a crímenes de naturaleza sexual como abuso, violencia y femicidios. También las políticas relativas a este tema implementadas por el Estado y la sociedad civil.
10	Deportes	Informaciones y comentarios relativos a cualquier disciplina deportiva, tanto las que se exhiben en los bloques deportivos de los noticieros como las que se presentan fuera de estos bloques (exhibición de goles del fin de semana, cobertura de disciplinas deportivas distintas al fútbol, resultados de competencias deportivas internacionales, notas relativas a dirigentes deportivos, etc.).

COD	TEMAS	DEFINICIÓN
11	Farándula	Notas sobre la vida privada y conflictos de personajes de connotación pública, especialmente aquéllos ligados al ámbito artístico, deportivo, moda e industria de entretención.
12	Internacional	Referido a informaciones que provengan del extranjero.
13	Justicia	Noticias relacionadas con el acontecer judicial, incluye el accionar del poder judicial, procesos o nombramiento de autoridades al interior de éste, así como el accionar de los profesionales vinculados a la aplicación de justicia y la relación con los ciudadanos.
14	Medio Ambiente	Notas relativas a la protección o daño del medio ambiente que afecten la cotidianeidad de los ciudadanos, se incluyen temáticas específicas como contaminación, ecología, educación ambiental etc.
15	Migración	Informaciones referidas al desplazamiento de un grupo humano por motivos de pobreza, conflictos bélicos o en búsqueda de oportunidades laborales. Del mismo modo, se consideran las problemáticas que surgen a raíz de este desplazamiento en términos de marginalidad o discriminación.
16	Obras Públicas y Desarrollo	Notas relacionadas con obras viales y de infraestructura como: construcción de carreteras, ampliación de líneas del Metro, edificios o parques en manos del gobierno o privados.
17	Ocio o Tiempo Libre	Corresponde a notas destinadas a mostrar panoramas de entretención para la población. Ejemplos: restaurantes, fiestas populares, turismo.
18	Otro	Incluye las notas que no correspondan a ninguna de las categorías antes presentadas.
19	Policial	Se agrupan las noticias de crónica policial como robos, asaltos, tráfico de drogas, delitos económicos, violencia callejera, suicidio, agresiones problemáticas de seguridad ciudadana y las políticas relativas a este tema implementadas por el Estado y la sociedad civil. (Excluyendo problemáticas de violencia sexual)
20	Política	Eventos políticos o intervenciones de autoridades nacionales o internacionales del quehacer político. Es decir se refiere a notas de gobierno, parlamento, partidos políticos, procesos electorales, declaraciones de ex miembros del gobierno, debates sobre políticas públicas, plebiscito, procesos constituyentes, .
21	Problemática Consumidor y Ciudadano	Notas vinculadas a temáticas del consumidor en términos de sus derechos y responsabilidades, la protección de este frente a negligencias y abusos de los prestadores de servicio, la entrega de información útil para el consumidor, como también lo relativo a la importancia del cumplimiento de sus deberes como consumidor. También incluye problemáticas ciudadanas tales como su relación con los privados como con el Estado.

COD	TEMAS	DEFINICIÓN
22	Problemas Sociales	En este ítem se deben agrupar aquellas problemáticas sociales que no correspondan a las áreas temáticas de salud, educación y seguridad ciudadana. En este ítem se deben incluir aquellas noticias relacionadas con pobreza, discriminación social, discapacitados, aspectos sociales de la drogadicción, así como problemas étnicos y de inmigración etc. Deben agregarse también problemáticas sociales abordadas en términos afirmativos: superación de la pobreza, redes sociales, emprendimiento.
23	Religión o Moral	Todas las noticias que involucren temas religiosos, morales o éticos.
24	Trabajo	Aquí deben incluirse aquellas notas que tratan temáticas del mundo del trabajo, como es el caso de problemas laborales (huelgas, negociaciones incluidas las que involucran a trabajadores de la salud y la educación), políticas de empleo y capacitación, así como también información relativa a estudios sobre el mundo del trabajo.
25	Tragedias o Catástrofes Naturales	Se deben incluir accidentes de tránsito, incendios y fenómenos naturales como temporales, maremotos, terremotos, huracanes, etc. Asimismo, notas que aborden temas de prevención, a partir de una tragedia o catástrofe natural.
26	Salud	Noticias relacionadas con políticas de salud pública, avances médicos en el tratamiento de enfermedades, autocuidado de la salud de la población, epidemias, etc. También se deben incluir notas relacionadas con incidentes domésticos tales como quemaduras, picaduras, golpes de corriente, etc.
27	Seguridad Ciudadana	Notas sobre problemáticas de seguridad ciudadanas y a las políticas relativas al tema implementadas por el Estado y la sociedad civil. Además, publicaciones de estudios y estadísticas respecto al tema.

Fuente: Barómetro de noticieros (CNTV, 2005) y elaboración propia.

2.3 Tabla de códigos de fuentes según TIPO

COD	TIPOS DE FUENTES
1	Agrupaciones sociedad civil
2	Autoridades de Organismos Internacionales
3	Ciudadanos
4	Cultura y Espectáculo
5	Deportistas / Dirigentes Deportivos / Entrenadores (a)
6	Diplomáticos Chilenos
7	Eclesiásticos (a)
8	Empresarios / Ejecutivos
9	Empresas del Estado (ENAP, CODELCO)
10	Etnias y Pueblo Originario
11	Expertos (a) o Centros de Estudio
12	Farándula
13	Fuerzas Armadas
14	Fundaciones y ONG
15	Fuente Anónima (rostro cubierto)
16	Fuente No Identificada Explícita (rostro descubierto sin identificación)
17	Fuente Periodística (despachos en directo)
18	Gremios
19	Gobierno / Autoridades / Fuerzas Armadas de otros países
20	Gobierno Central
21	Gobierno Regional / Local
22	Grupos Terroristas / Paramilitares / Guerrilla
23	Oficios: chóferes, vendedores, taxistas, etc.
24	Organizaciones Estudiantiles
25	Organizaciones Sindicales
26	Poder Judicial
27	Policía
28	Políticos y Parlamentarios (a)
29	Periodista de investigación

Fuente: Elaboración propia

2.4 Tabla de códigos de fuentes según ORIGEN

COD	ORIGEN
1	Chilenos en Chile
2	Pueblos originarios
3	Afrodescendientes chilenos
4	Extranjeros (en Chile o en el exterior)
5	Chilenos en el extranjero

Fuente: Elaboración propia

2.5 Tabla de códigos de fuentes según GÉNERO

COD	GÉNERO
1	Hombre
2	Mujer
3	Otro Género
4	No se Identifica

Fuente: Elaboración propia

2.6 Tabla de códigos de fuentes según REGIÓN

COD	REGIONES
1	Tarapacá
2	Antofagasta
3	Atacama
4	Coquimbo
5	Valparaíso
6	Libertador General Bernardo O´Higgins
7	Maule
8	Biobío
9	Araucanía
10	Los Lagos
11	Aysén del General Carlos Ibañez del Campo
12	Magallanes y de la Antártica Chilena
13	Metropolitana de Santiago
14	Los Ríos
15	Arica y Parinacota
16	Ñuble
17	Nacional
18	Sur América
19	Centro América
20	Norte América
21	África
22	Asia
23	Europa
24	Oceanía
25	Antártida
26	Mundial

Fuente: Elaboración propia

2.7 Tabla de códigos y tipología según partido político

COD	TIPO DE FUENTE POLÍTICA
1	Unión Demócrata Independiente
2	Renovación Nacional
3	Partido Socialista de Chile
4	Partido por la Democracia
5	Partido Demócrata Cristiano
6	Revolución Democrática
7	Evolución Política
8	Partido Progresista de Chile
9	Partido Comunista de Chile
10	Partido Radical de Chile
11	Convergencia Social
12	Federación Regionalista Verde Social
13	Partido Humanista
14	Liberal del Norte
15	Comunes
16	Partido Ecologista Verde
17	Partido Republicano de Chile
18	Partido Regionalista Independiente Demócrata
19	Igualdad
20	Ciudadanos
21	Izquierda Anticapitalista de los Trabajadores
22	Nuevo Tiempo
23	Unión Patriótica
24	Nueva Clase Media
25	Partido Nacional Ciudadano
26	Independiente con tendencia: derecha
27	Independiente con tendencia: centro
28	Independiente con tendencia: izquierda
30	No aplica
31	No se detecta

Fuente: Elaboración propia en base a datos públicos de Servel (2020)

Equivalencia entre puntaje de nivel de pluralismo y calificación escolar

ESCALA PUNTAJE	NOTA EQUIVALENTE 1 A 7	VALORACIÓN
26	1,1	Muy Malo
27	1,1	Muy Malo
28	1,2	Muy Malo
29	1,3	Muy Malo
30	1,4	Muy Malo
31	1,4	Muy Malo
32	1,5	Muy Malo
33	1,6	Muy Malo
34	1,6	Malo
35	1,7	Malo
36	1,8	Malo
37	1,9	Malo
38	1,9	Malo
39	2	Malo
40	2,1	Malo
41	2,1	Malo
42	2,2	Malo
43	2,3	Malo
44	2,4	Malo
45	2,4	Malo
46	2,5	Insuficiente
47	2,6	Insuficiente
48	2,6	Insuficiente
49	2,7	Insuficiente
50	2,8	Insuficiente
51	2,9	Insuficiente
52	2,9	Insuficiente
53	3	Insuficiente
54	3,1	Insuficiente
55	3,1	Insuficiente
56	3,2	Insuficiente
57	3,3	Insuficiente
58	3,4	Insuficiente
59	3,4	Suficiente
60	3,5	Suficiente
61	3,6	Suficiente

ESCALA PUNTAJE	NOTA EQUIVALENTE 1 A 7	VALORACIÓN
62	3,6	Suficiente
63	3,7	Suficiente
64	3,8	Suficiente
65	3,9	Suficiente
66	3,9	Suficiente
67	4	Suficiente
68	4	Suficiente
69	4,1	Suficiente
70	4,1	Suficiente
71	4,2	Suficiente
72	4,2	Bueno
73	4,3	Bueno
74	4,3	Bueno
75	4,4	Bueno
76	4,4	Bueno
77	4,5	Bueno
78	4,5	Bueno
79	4,6	Bueno
80	4,6	Bueno
81	4,7	Bueno
82	4,7	Bueno
83	4,8	Bueno
84	4,8	Bueno
85	4,9	Muy Bueno
86	4,9	Muy Bueno
87	5	Muy Bueno
88	5	Muy Bueno
89	5	Muy Bueno
90	5,1	Muy Bueno
91	5,1	Muy Bueno
92	5,2	Muy Bueno
93	5,2	Muy Bueno
94	5,3	Muy Bueno
95	5,3	Muy Bueno
96	5,4	Muy Bueno
97	5,4	Muy Bueno
98	5,5	Excelente
99	5,5	Excelente

ESCALA PUNTAJE	NOTA EQUIVALENTE 1 A 7	VALORACIÓN
100	5,6	Excelente
101	5,6	Excelente
102	5,7	Excelente
103	5,7	Excelente
104	5,8	Excelente
105	5,8	Excelente
106	5,9	Excelente
107	5,9	Excelente
108	6	Excelente
109	6	Excelente
110	6	Excelente
111	6,1	Excelente
112	6,1	Excelente
113	6,2	Excelente
114	6,2	Excelente
115	6,3	Excelente
116	6,3	Excelente
117	6,4	Excelente
118	6,4	Excelente
119	6,5	Excelente
120	6,5	Excelente
121	6,6	Excelente
122	6,6	Excelente
123	6,7	Excelente
124	6,7	Excelente
125	6,8	Excelente
126	6,8	Excelente
127	6,9	Excelente
128	6,9	Excelente
129	7	Excelente
130	7	Excelente

Fuente: Elaboración propia

AUTORAS Y AUTORES

Chiara Sáez Baeza (1974). Socióloga. Doctora en Comunicación. Posdoctorada en Políticas Públicas. Profesora Asociada de la Facultad de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile. Investigadora responsable de varios proyectos financiados por agencias de investigación nacionales (Fondecyt 1161532, PLU190012, Fondart 599441, Fondart 627314 en temas de comunicación y cultura). Autora y co-autora de artículos científicos y diversos libros sobre Políticas de Comunicación, Comunicación Alternativa y Cultura Popular. Entre ellos *TV Digital, Políticas Públicas y Democracia* (Universitaria, 2014), *Apuntes para una Historia de la Comunicación Alternativa en Chile* (RIL; 2018), *La Comunicación desde Abajo. Historia, sentidos y prácticas de la comunicación alternativa en España* (Gedisa, 2021) y *Comunicación y cultura popular en América Latina. Nuevas perspectivas en tiempos de crisis* (U. Mayor, 2022). Directora de <https://pluralismotv.org/> y <https://www.culturapopular.cl/>.

Javier García García (1974). Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha y Máster en Derechos Fundamentales (especialidad en libertades informativas). Preside el Observatorio del Derecho a la Comunicación donde dirige actualmente un proyecto sobre seguridad de periodistas en Chile para el PIDC de Unesco. Es investigador asociado del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM) e integrante de la Red de Investigación en Comunicación Comunitaria, Alternativa y Participativa, RICCAP (España). Autor y co-autor de diversas publicaciones y artículos científicos sobre Políticas de Comunicación, entre ellos “40 años de obstáculos a las radios comunitarias en España (1979 – 2021)” en la revista *Historia y comunicación social* (2021), “La Medición del pluralismo televisivo en programas informativos” en la revista *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* (2022) y “Limited Resources and Human Rights in the Analysis of Current Radio Spectrum Allocation in Chile” en la revista *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* (2022).

Jorge Avilés (1997). Periodista y Licenciado en Comunicación Social de la Universidad de Chile. Co-creador de la versión piloto de un instrumento de medición del pluralismo en la TV y ayudante del proyecto de investigación Pluralismo televisivo en programas de noticias, de opinión y de debate político: desarrollo y evaluación de un instrumento multidimensional de medición financiado por ANID (PLU190012).

Felipe Riffo (1997). Periodista y Licenciado en Comunicación Social de la Universidad de Chile. Co-creador de la versión piloto de un instrumento de medición del pluralismo en la TV y ayudante del proyecto de investigación Pluralismo televisivo en programas de noticias, de opinión y de debate político: desarrollo y evaluación de un instrumento multidimensional de medición financiado por ANID (PLU190012).

EL PLURALISMO MEDIÁTICO GUARDA RELACIÓN con la circulación y representación de las diversas realidades sociales, tanto nacionales como internacionales en los medios de comunicación, en sus distintas plataformas. Se trata de un concepto fundamental para las sociedades democráticas modernas, cuyo propósito alude a potenciar tanto la libertad de expresión como a nutrir la opinión pública, sin perder de vista las condiciones histórico - estructurales en las que ocurren los procesos comunicativos.

El libro "Pluralismo TV. Medición y análisis del pluralismo en la televisión chilena" busca contribuir al debate sobre el pluralismo mediático, revisando el marco jurídico nacional, proponiendo una operacionalización de la medición del pluralismo informativo en la televisión y discutiendo los resultados de su aplicación. Se incluyen, también, recomendaciones para la implementación de las obligaciones legales sobre pluralismo y su traducción en políticas públicas que permitan una mayor democratización de la pantalla y de la industria televisiva. Esta obra es resultado de un trabajo interdisciplinario que surge de la intersección entre comunicaciones, ciencias sociales y derecho, abordando distintas facetas del problema: teórica, política, regulatoria, metodológica y empírica.



PROYECTO FINANCIADO POR EL
FONDO DEL LIBRO Y LA LECTURA,
CONVOCATORIA 2022

