

Seminario

Los desafíos para construir ciudadanía

MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO PLATAFORMA DE DIÁLOGO

Claudia Lagos (editora)

Manuela Gumucio, Enrique Mujica,
Victoria Uranga, Guillermo
Mastrini, Beatriz Costa Barbosa,
Guillermo Turner, Rosario Puga,
Moisés Sánchez, Tania Gallardo.



Seminario

Los desafíos para construir ciudadanía

MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO PLATAFORMA DE DIÁLOGO

Claudia Lagos (editora)

Manuela Gumucio, Enrique Mujica,
Victoria Uranga, Guillermo
Mastrini, Beatriz Costa Barbosa,
Guillermo Turner, Rosario Puga,
Moisés Sánchez, Tania Gallardo.



© 2010, Universidad de Chile

cllagos@uchile.cl

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o electrónicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito de la editora.

ISBN 978-956-332-515-7

Se terminó de imprimir esta

PRIMERA EDICIÓN

en los talleres de Editora e Imprenta Maval Ltda., que sólo actúa como empresa impresora. Calle San José 5862, San Miguel, Santiago de Chile
Abril 2010.

Edición:

Claudia Lagos Lira

Corrección de estilo:

Vanessa Armendáriz Sánchez

Transcripciones:

Colomba Orrego

Diseño Gráfico:

Alicia San Martín

El presente libro ha sido posible gracias al aporte de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO Santiago). Esta iniciativa forma parte del programa de Comunicación e Información, a cargo de Gloria Alberti.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Índice

- 7 Presentación
- 11 Sobre los autores
- 17 Medios que combatan la ignorancia
Rosa Blanco
- 21 Promover políticas que incrementen el respeto
de la libertad de expresión
Anne Petot
- 23 Desafíos vigentes
Ana María Foxley
- 27 Rol de los medios para construir ciudadanía
Faride Zerán
- 29 La crisis de la prensa: un peligro para la libertad
de expresión
Cecilia García Huidobro
- 35 TV digital terrestre en Chile
Oportunidades y estándares mínimos
Manuela Gumucio
- 43 “A futuro, podría haber periódicos pero no sé si
periodistas”
Enrique Mujica

- 49** Periodismo ciudadano y nuevos espacios de co-
construcción
Victoria Uranga Harboe
- 57** Problemas y desafíos para la crisis del sector
La estructura de propiedad de la prensa en Chile
Guillermo Turner
- 63** Concentración de la propiedad de los medios y
libertad de expresión en América Latina
Guillermo Mastrini
- 75** Comunicación y derechos humanos en la
perspectiva del interés público
Bia Barbosa
- 87** Reforma a las radios comunitarias
Una oportunidad para democratizar las
comunicaciones
Rosario Puga
- 97** Estándares mínimos para regular la publicidad
oficial en Chile
Claudia Lagos
- 107** Las exigencias y los desafíos de la puesta en
marcha de la Ley de Acceso a la Información
Pública en Chile
Moisés Sánchez
- 117** Agenda Digital: desafíos y temas en carpeta
Tania Gallardo
- 125** Compromiso de los candidatos a la Presidencia
de Chile con la libertad de expresión, el
acceso a la información, el debate público y la
democratización de las comunicaciones.

Presentación

En 1993, la Asamblea General declaró el 3 de mayo Día Mundial de la Libertad de Prensa¹. Esta medida tuvo su origen en la Conferencia General de la UNESCO que, en una resolución de 1991 sobre la "Promoción de la libertad de prensa en el mundo", había reconocido que una prensa libre, pluralista e independiente era un componente esencial de toda sociedad democrática. La Conferencia General había transmitido a la Asamblea General el deseo de los Estados miembros de la UNESCO de que el día 3 de mayo se declarase "Día Mundial de la Libertad de Prensa".

El artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos consagra también la libertad de expresión y obliga a todos los Estados de la región a garantizarla y promoverla, incluido Chile que es signatario del Pacto.

Dicho mandato fue refrendado en mayo de 1994, cuando los mandatarios reunidos en la Cumbre Iberoamericana de gobiernos emitieron la Declaración de Santiago que dice que "la Libertad de expresión es la piedra angular de nuestras democracias. La democracia es indispensable para la paz y el desarrollo dentro y entre nuestros países. La libertad de prensa es una parte clave e indivisible de la libertad de expresión".

Así, el Día Mundial de la Libertad de Prensa 2009 resaltó el

1 Decisión 48/432, de 20 de diciembre.

rol que los medios juegan en el diálogo, el entendimiento y la reconciliación de los pueblos, debido al enorme potencial que tienen para promover el libre intercambio de ideas. Los medios pueden y deben ser una plataforma que permita el diálogo, la transparencia y el acceso a información plural e independiente. Del mismo modo, la globalización representa para los medios y los periodistas desafíos en el sentido de contribuir a disminuir la ignorancia y promover la tolerancia y la paz.

En ese contexto, la OREALC/UNESCO Santiago y la Comisión Nacional UNESCO, la Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur y Brasil, de la Embajada de Francia en Chile, el Programa de Libertad de Expresión del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile y la Cátedra UNESCO “Medios de comunicación y participación ciudadana” de la Universidad Diego Portales, conmemoraron el Día Mundial por la Libertad de Prensa 2009 con el seminario “Los desafíos para construir ciudadanía. Medios de comunicación como plataforma de diálogo”, realizado el 5 de mayo de 2009 en la Casa Central de la Universidad de Chile.

El encuentro, con invitados nacionales e internacionales, permitió reflexionar y discutir sobre los principales -aunque no los únicos- problemas que hoy están en carpeta en cuestiones referidas al fomento del pluralismo y la diversidad; los desafíos para el periodismo y los medios en un contexto de alta renovación tecnológica y crisis económica; las líneas de trabajo en la materia para el diseño y ejecución de políticas públicas, y la investigación en comunicación.

Además, los organizadores consiguieron que los candidatos presidenciales conocidos a la fecha de la realización del Seminario suscribieran una agenda de compromisos mínimos en la materia, inspirados en los estándares internacionales de libertad de expresión, y que reproducimos al final del presente texto.

Esta publicación recoge las presentaciones de los expositores

durante el Seminario, así como también deja testimonio de los compromisos asumidos por los candidatos presidenciales que esperamos se transforme en una agenda no sólo para la administración 2010-2014, sino que también para los sectores políticos que representa cada uno de quienes suscribieron el documento.

Tanto el evento, como este libro que resume sus contenidos, han sido posibles gracias al decidido apoyo de las instituciones organizadoras y de sus equipos. Vayan nuestros agradecimientos a los estudiantes y profesionales que colaboraron activamente para que este esfuerzo se concretara.

Del mismo modo, el debate y la confrontación de ideas fueron fructíferos también gracias a la labor de los moderadores de cada mesa: Mayra Feddersen, abogada del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales; Constanza Santa María, periodista de Canal 13, y Abraham Santibáñez, presidente del Colegio de Periodistas de Chile.

La editora

Sobre los autores

Manuela Gumucio es Directora Ejecutiva del Observatorio de Medios FUCATEL. Periodista de la Universidad de Chile y doctora en Sociología de la Comunicación de la Universidad de Paris VII, Jussieu. Su experiencia laboral incluye radio, televisión y prensa, además de su rol como docente en la Escuela de Artes de la Comunicación de la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Paris VIII. Fue investigadora del Centro de Estudios de la Realidad Nacional y de la Academia de Humanismo Cristiano. Es autora del libro *Once mil vírgenes*, de editorial Alfaguara.

Enrique Mujica es Director de la revista de actualidad chilena Qué Pasa. Se recibió como periodista en la Universidad Diego Portales y formó parte del equipo fundador del diario *El Metropolitano*. Trabajó como periodista para diario *El Mercurio*, fue director de *La Tercera Online* y sub-editor del diario *La Tercera*. Además es conductor del programa “Duna en Punto” de Radio Duna y panelista de los programas Hablemos en Off y Terapia Chilensis de la misma radio.

Victoria Uranga es Periodista, Licenciada en Comunicación de la Universidad Diego Portales, actualmente se desempeña como Directora de la Cátedra UNESCO: “Medios de Comunicación y participación ciudadana” y del Programa de Comunicación y Pobreza. Cuenta además con un Master en Estudios de Comunicación de Marshall University West Virginia, Estados Unidos, y un Postítulo en Biología del Conocimiento

y Comunicación Humana del Departamento de Ciencias de la Universidad de Chile. Es candidata a doctora en periodismo y comunicación en la Universidad Autónoma de Barcelona. Victoria es columnista de la revista El Periodista y del sitio de la Radio de la Universidad de Chile, integrante de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (www.apc.org) y del colectivo “Mujeres en conexión – Chile”.

Guillermo Mastrini es Licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires, cuenta con un postgrado en la Universidad Complutense de Madrid. Dedicado por completo a la actividad académica, se ha desempeñado como docente en carreras de pregrado y postgrado de diferentes centros académicos, como la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de Quilmes. Desde octubre de 2006 se desempeña como presidente de la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social.

Guillermo cuenta también con una vasta trayectoria en investigación, tanto en Argentina como en la región, y es autor de numerosas publicaciones sobre industrias culturales, entre la que se cuenta *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina* (2006).

Beatriz Costa Barbosa, o Bia Barbosa, es periodista de la Escuela de Comunicaciones y Artes de la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Cuenta con una especialización en Derechos Humanos acerca del sistema público y la garantía de los Derechos Humanos para la comunicación, en la Facultad de Derecho de la misma universidad. Ha trabajado para la Editorial Abril, la Agencia “Carta Mayor”, la UNESCO París, Radio Francia Internacional y la Agencia Reuters. Cubrió la guerra civil de Angola, la reunificación de Ruanda después del genocidio de 1994 y los meses previos al inicio de la guerra en Irak.

Actualmente, es coordinadora de Intervozes, un colectivo que actúa en defensa de los Derechos Humanos a la Comunicación,

y es miembro de la asociación global de emprendedores, Ashoka.

Guillermo Turner es presidente de la Asociación Nacional de Prensa (ANP) desde el año 2008. Estudió periodismo en la Universidad Gabriela Mistral y actualmente ocupa el puesto de Director en la revista *Capital* y Director Delegado de *Diario Financiero*.

Ha trabajado como periodista en la revista *Hoy* y desde el año 2000 forma parte de la ANP como especialista en materias de periodismo económico y acceso a la información.

Moisés Sánchez es Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso de Chile. Estudió Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile y Gestión Ambiental y Participación Ciudadana en las universidades Alberto Hurtado y Diego Portales. Ha participado en la litigación contra el Estado de Chile para limitar los alcances de las normas de secreto y reserva, y en el caso sobre acceso a la información "Claude v/s Chile".

Tania Gallardo es Presidenta de la Organización No Gubernamental Centro de Software Libre (CSOL) que fomenta el desarrollo de un ecosistema sustentable para las tecnologías y el conocimiento libres en Chile y América Latina. Es Ingeniera Civil en Computación y Diplomada en Gestión de Seguridad de la Información en la Universidad de Chile.

Actualmente se desempeña como académica de la Facultad de Economía y Negocios de la misma casa de estudios, y forma parte del grupo Mujeres en Conexión, Educalibre y la consultora OpenMob, en donde ocupa el puesto de Directora.

Rosario Puga es comunicadora audiovisual, lleva 10 años trabajando en Corporación La Morada y Radio Tierra. Actualmente, coordina Radio Escuela, un proyecto de La Morada que habilita radios comunitarias en Liceos y escuelas, y también está a cargo del proyecto Ritmo sur de la red de radios Asociación Mundial de Radios Comunitarias de América Latina

y el Caribe (AMARC ALC) y Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) en Chile. Es miembro del área de formación de AMARC América Latina y El Caribe.

Claudia Lagos es Periodista, diplomada en comunicación y políticas públicas y Magíster en Estudios de Género de la Universidad de Chile, es Coordinadora del Programa de Libertad de Expresión del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.

Ha colaborado en investigaciones regionales sobre libertad de expresión, acceso a información, publicidad oficial, concentración de la propiedad de los medios de comunicación e industrias culturales, participación ciudadana y control de la corrupción.

Fue coordinadora del proyecto de investigación “El diario de Agustín” y que formó parte de la investigación para el documental del mismo nombre dirigido por Ignacio Agüero.

“... Habrá que redoblar los esfuerzos para crear medios de comunicación que sean críticos con los supuestos arraigados en el pasado, pero tolerantes con otros posibles puntos de vista, que faciliten información útil para que la gente tome decisiones informadas, que integren las posturas antagónicas en una historia común de interdependencia y que respondan a la diversidad mediante el diálogo...”

Koichiro Matsuura
Director General de la UNESCO
Día Mundial de la Libertad de Prensa
3 de mayo 2009

Medios que combatan la ignorancia²

Rosa Blanco³

El Día Mundial de la Libertad de Prensa nos brinda cada año la posibilidad de afirmar la importancia de la libertad de expresión y de prensa, que son derechos humanos fundamentales y consagrados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Con motivo del Día Mundial de la Libertad de Prensa 2009, la UNESCO pone de relieve las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación para fomentar el diálogo, el entendimiento mutuo y la reconciliación. En el mundo contemporáneo, donde los factores que impulsan la mundialización han acelerado las interacciones entre los pueblos, es fundamental que éstos se comuniquen por encima de sus diferencias culturales.

-17-

Los medios de comunicación pueden ser árbitro a este respecto, y tienen una importante función que desempeñar para pensar y facilitar esta comunicación y ofrecer una tribuna abierta que propicie el debate entre todos los sectores de la sociedad. Es preciso preservar las diferencias culturales, pero preservar al mismo tiempo la libertad de expresión. Ambas exigencias plantearán siempre conflictos que serán objeto de debate y negociación en toda democracia.

2 Esta presentación está basada en el mensaje mundial de la UNESCO para el Día Mundial de la Libertad de Prensa 2009

3 Especialista regional en educación inclusiva, educación infantil e innovaciones educativas OREALC/UNESCO Santiago, Chile.

Para la UNESCO toda persona tiene derecho a expresarse con franqueza e, incluso, sin miramientos, con tal que esto no implique discriminación, hostilidad o violencia. Ante eventuales tentativas de restringir el derecho de libertad de expresión, deberá tenerse siempre presente ese principio.

Para fomentar a largo plazo una cultura mediática que propicie la consolidación de la paz, se han de fortalecer los principios y prácticas de los medios de comunicación libres y profesionales. Los medios de comunicación entusiastas, independientes, pluralistas, integradores e imparciales, libres desde el punto de vista de la redacción, y ajenos a la censura y la influencia de los propietarios o empresas, son los únicos que pueden contribuir al diálogo y la reconciliación pese a todas las diferencias.

-18- Al poner en entredicho las actitudes y los estereotipos imperantes acerca de otras culturas, religiones y pueblos, los medios de comunicación también pueden ayudar a combatir la ignorancia que genera desconfianza y recelo. Promoviendo así la tolerancia y la aceptación de la diferencia que valora la diversidad como oportunidad para el entendimiento.

Habrá que redoblar los esfuerzos para crear medios de comunicación que sean críticos con los supuestos arraigados en el pasado, pero tolerantes con otros posibles puntos de vista que faciliten la información útil para que la gente tome decisiones informadas, integren posturas antagónicas en una historia común de interdependencia y respondan a la diversidad mediante el diálogo.

En este Día Mundial de la Libertad de Prensa 2009 se ha aceptado un compromiso colectivo para lograr la libertad de prensa y libertad de expresión en el mundo entero. Se dispone de los principios y los marcos necesarios para evaluar acciones propias y ajenas. La plena aplicación de estos principios exige la colaboración de todos.

Una prensa libre no es un lujo que pueda esperar a que lleguen

épocas más pacíficas, forma parte del propio proceso a través del cual los mismos medios lo pueden lograr. La celebración de este día constituye una oportunidad para hacer un alto en el camino y evaluar cuál es la situación de la libertad de prensa y expresión en el mundo. Y, sobre todo, rendir un homenaje y recordar a todos aquellos que defienden el derecho a la libertad de expresión en el mundo e incluso mueren por ello.

Promover políticas que incrementen el respeto a la libertad de expresión

Anne Petot⁴

La libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido por todos los tratados internacionales suscritos por los organismos internacionales, por ejemplo la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La libertad de prensa en el mundo y las condiciones de ejercicio de la posición de periodista, constituyen un tema muy importante para Francia. Quiero recordar que Francia fue uno de los países que adoptó, a fines de 2006, la resolución 1738 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que habla sobre la protección de los periodistas en situaciones de conflictos armados.

-21-

El Día Mundial de la Libertad de Prensa celebrado este año 2009 es una oportunidad para recordar que se necesitan todavía reformas legislativas, normativas e institucionales en algunos países de la región para permitir una adecuación de la legislación interna a los compromisos internacionales en materia de libertad de expresión. Francia está muy atenta a la promoción de políticas públicas que incrementen el respeto de libertad de expresión y que la fortalezcan. Nos parece también importante comprometernos a superar la brecha digital y democratizar las comunicaciones, implementando políticas públicas que fortalezcan el rol de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana.

4 Primera Secretaria, Agregada de Prensa, Embajada de Francia en Chile.

Los medios de comunicación cumplen un rol fundamental en el fortalecimiento del diálogo social y del entendimiento mutuo, así como para promover el intercambio de ideas y permitir el acceso de la información pluralista e independiente. Este seminario, constituye una gran oportunidad para reafirmar, por un lado, la importancia del pluralismo y de la diversidad en la producción cultural, y por otro, construir una democracia sólida con ciudadanos informados.

Quisiera reiterar lo importante que es para la cooperación francesa aquí en Chile contribuir a este debate y esperamos que este trabajo arroje pistas que nos permitan seguir colaborando conjuntamente en este tema.

Desafíos vigentes

Ana María Foxley⁵

Tengo la alegría de compartir con ustedes esta invitación al diálogo, a la convivencia y a construir ciudadanía, al conmemorar el Día Mundial de la Libertad de Prensa 2009.

Desgraciadamente, también debo compartir con ustedes la pena y la indignación, al recordar que cien de nuestros colegas murieron el año 2008 en el mundo, asesinados, cumpliendo su trabajo. Entre esas víctimas recordamos hoy a Lasantha Wickrematunge, un periodista de Sri Lanka al que UNESCO le concedió este año el Premio Mundial -póstumo- de la Libertad de Prensa. En la ciudad de Doha, en Qatar, la sobrina de este profesional, defensor de la libertad y de la paz, al recibir el Premio de manos del Director General de UNESCO, expresó: “Matar al mensajero no representa nunca una solución”.

-23-

Sí puede formar parte de una solución -pienso yo- renovar colectivamente las fuerzas para luchar, inspirados en este periodista asesinado, promoviendo el debate y la participación, como haremos en esta ocasión.

Es lo que ocurrió también, en la Conferencia Mundial 2009, en Doha⁶. En su Declaración final se relevó “el potencial de los medios informativos para el diálogo, el entendimiento mutuo y la

5 Secretaría Ejecutiva, Comisión Nacional UNESCO Chile.

6 “Declaración de Doha sobre el Potencial de los Medios Informativos: Diálogo, Entendimiento Mutuo y Reconciliación”, 2009.

reconciliación” y se subrayó que éstos “son un factor esencial de garantía de transparencia, rendición de cuentas y participación, tres elementos fundamentales del buen gobierno y del desarrollo basado en el respeto a los derechos humanos”. La Declaración también señaló que la libertad de opinión y expresión no sólo es esencial para las sociedades libres y democráticas sino que, además, contribuye a una mejor comprensión y diálogo entre las culturas.

Diálogo, tolerancia, pluralismo, rescate de la memoria, identidad, diversidad cultural y libertad de expresión, son conceptos que se reiteran una y otra vez al trabajar por las grandes metas, prioridades y líneas de acción de la UNESCO.

Los Grandes Programas de este organismo multilateral -de Educación, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Cultura y Comunicación- descansan en los supuestos básicos de libertad de opinión y de información, al apuntar a sus 4 ejes de trabajo de: 1) Promoción de un entorno de libertad de información; 2) Fomento del acceso universal a la información, a las nuevas tecnologías y la creación de infoestructuras; 3) Promoción del desarrollo de medios libres, independientes y pluralistas y de la participación de la comunidad y, 4) Fortalecimiento del papel de la comunicación en la promoción del entendimiento mutuo y la paz.

El objetivo principal del plan estratégico de la UNESCO se desarrolla a través del “Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación” y el “Programa de Información para Todos”. Este último se focaliza en cinco áreas prioritarias: 1) la Información al servicio del desarrollo, enfatizando el acceso, la pertinencia y la utilidad de los contenidos; 2) la Alfabetización informacional; 3) la Preservación de la información y del patrimonio documental en bibliotecas, archivos y museos y en el “Programa Memoria del Mundo”; 4) la Ética de la información; 5) el Acceso a la información y la Promoción del plurilingüismo, además del Acceso universal al ciberespacio y la promoción de una plataforma de Internet abierta.

Con el fin de promover la reflexión, el debate y la puesta en práctica de estas temáticas se están formando Comités Nacionales del Programa de Información para Todos (PIPT) de la UNESCO. Uno de los 55 ya existentes es el chileno, constituido a principios de 2009. El Comité chileno podrá hacerse cargo de promover el debate, el diálogo y la participación; establecer articulaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado; identificar y apoyar proyectos locales y entregar antecedentes para el Observatorio de la Sociedad de la Información de la UNESCO. Todo, por cierto, enmarcado en las 11 líneas de acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, definidas en los foros -de 2003 y 2005- celebrados en Ginebra y Túnez.

Hay, entonces, múltiples focos sobre los que ocuparnos, de acuerdo a los lineamientos de la UNESCO: como el de crear mayor conciencia; impulsar marcos jurídicos para el ejercicio de la libertad de expresión e información; difundir las mejores prácticas; sensibilizar en la ética de la información; promover el libre acceso a la información oficial de dominio público; fomentar la creación de empresas periodísticas independientes, medios comunitarios y centros multimedia e incentivar la participación activa de las mujeres.

-25-

Es lamentable que en ciertas regiones del mundo y en ciertos periodos de nuestra historia, la defensa y promoción de la libertad de expresión, de información y de prensa, ocurran con un costo tan alto como lo es la censura, la represión o la muerte de comunicadores. Como contrapunto, es de esperar que aquí y ahora, dentro del espacio democrático del Chile actual, esta constatación nos empuje a dar libre curso a esos emprendimientos, luchas y desafíos siempre vigentes. Como son: la desconcentración de los medios de comunicación, la libertad real para crear y desarrollar empresas de comunicación independientes y con vocación pública, y una mayor participación y acceso de los ciudadanos a la información y a unos medios que promuevan la reflexión crítica, la innovación y el cambio.

Rol de los medios para construir ciudadanía

Faride Zerán⁷

Hay muchas formas de celebrar el Día Mundial de la Libertad de Prensa, instaurado por la UNESCO hace más de una década. Pero, sin duda, la incitación al debate, la interpelación sobre la diversidad, el pluralismo o la importancia de las comunicaciones, por nombrar algunos tópicos, constituye no sólo un acierto sino una oportunidad para revisar y replantear nuestras fortalezas y debilidades en estas materias.

-27-

Más aún cuando el centro del debate tiene como eje a los medios de comunicación en tanto plataforma de diálogo y desafío para la construcción de ciudadanía. Una construcción de ciudadanía que nos remita al rol público de los medios... aún cuando sean privados; a su demanda ética... aún cuando se trate de empresas que deben tener utilidades; a los principios de la equidad y del pluralismo y diversidad no sólo en la estructura de la industria, sino que en la construcción de noticias, de las fuentes o en el tratamiento de la información.

Pienso que los medios de comunicación tienen un papel en la construcción de ciudadanía en el siglo XXI. A mi juicio, mucha. Y la pregunta es: ¿por qué no han ejercido dicho rol?

La crisis económica que hoy también golpea a la prensa puede ser una oportunidad que le permita repensarse, replantear su

⁷ Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI), Universidad de Chile. Premio Nacional de Periodismo 2007.

rol y asumir los desafíos de cara a este nuevo siglo. De acoger y entender la diversidad, generar el debate público. Incursionar en otros géneros del periodismo puede ser también un buen negocio, más si ello implica recuperar audiencia no a costa de despedir periodistas, sino renovando su función pública con prioridad e imaginación. Todo esto en un país con déficit de ciudadanía, de exceso de oficialismo, de escaso respeto a la diversidad y de clara concentración en la propiedad de los medios.

Ésta es una oportunidad para ejercer la libertad de expresión, la capacidad reflexiva de cada uno de nosotros: periodistas, dirigentes gremiales, representantes de los medios, investigadores y expertos internacionales, exponentes del pluralismo y la diversidad que queremos debatir.

-28- Para nosotros como Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile que alberga la escuela de periodismo universitaria más antigua del país, es un honor ser parte de la organización de este encuentro y abrir las puertas de la Casa de Bello para conmemorar, con toda la dignidad que posee, el Día Mundial de la Libertad de Prensa, 2009.

La crisis de la prensa: un peligro para la libertad de expresión

Cecilia García Huidobro⁸

Al conmemorar el Día Mundial de la Libertad de Prensa resulta fundamental recordar la importancia de proteger los derechos humanos, como la libertad de expresión e información, consagrados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ambas libertades son básicas para construir democracias fuertes, promover la participación ciudadana y el estado de derecho, la paz y el desarrollo integral de las personas. Pero, obviamente, no basta que un derecho exista para que sea ejercido. Los derechos son por esencia frágiles, de modo que pese a su importancia, son difíciles de concretar en plenitud.

-29-

Desde esa perspectiva, los periodistas tienen un protagonismo clave a la hora de poner en práctica la libertad de expresión, razón más que suficiente para rendirles hoy un homenaje.

Se suele afirmar que el periodismo es una profesión peligrosa y hay no pocas cifras que avalan esa expresión. Cada año mil periodistas son detenidos y 410 han sido asesinados. Según el Comité para Protección de Periodistas, hay 125 periodistas presos. Más interesante aún es que por primera vez, en 2009 el 45% de los encarcelados corresponde a reporteros de Internet.

⁸ Decana de la Facultad de Comunicación y Letras, Universidad Diego Portales.

Pero ser buen periodista es riesgoso no sólo para los que están en zonas de conflicto, sino que también para los que en el día a día luchan por cumplir el objetivo de fiscalizar a los que tienen poder, de denunciar injusticias y ayudar a que la ciudadanía tome decisiones de manera informada.

Dos crisis durante 2009 dieron señales de alerta a nuestra profesión. Todos hemos visto lo que ocurre en estos días en el caso de la influenza humana. La prensa muchas veces ha alarmado frívola y hasta intencionalmente a la sociedad. Cabe preguntarnos, entonces, cómo hacer una cobertura responsable y completa en lo que ocurre con ésta y otras crisis de salud y medioambientales dado el efecto que esto tiene en la población.

La segunda crisis que caracterizó el 2009 -y probablemente nos acompañará también el 2010-, nos hace llevar la cuenta de los medios que mueren: sobre todo periódicos y revistas. Me refiero a la crisis económica que afecta al mundo de la comunicación y que constituye un peligro para la libertad de expresión debido a la desaparición de medios, reducción de recursos y la consecuente precariedad laboral.

-30-

La historia lo ha demostrado más de una vez: a menos medios, más capacidad de control, porque al disminuir los espacios disponibles, hay menos opiniones y menos opciones de recoger una diversidad de voces, lo que termina por perfilar una construcción de la realidad parcial.

El periodismo de calidad es más necesario que nunca y debe enfrentarse incluso con adversidades al interior de sí mismo. Un estudio reciente sobre autocensura del instituto PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación), señala que un 52% de los periodistas confiesan haber desestimado un tema importante por ser demasiado complejo, un 35% por ser una información contraria a los intereses de la empresa y un 29% por serlo a los anunciantes.

Esos desafíos se amplían a otros escenarios y lenguajes: el

esfuerzo por construir información exacta e independiente, que asegura el ejercicio del periodismo de calidad.

Hoy día no sólo apelamos a los medios de comunicación sino a nuevos espacios, donde las audiencias opinan, y en los que el fenómeno del periodismo ciudadano está interpelando con renovadas conversaciones a la forma más tradicional que los medios tenían de contar un hecho.

La Universidad Diego Portales, y en particular su Escuela de Periodismo, tienen un compromiso permanente con la promoción de diálogos informados, efectivos y respetuosos. En este sentido, nos alegra ser uno de los organizadores de este seminario internacional, que reúne actores relevantes de distintas dimensiones de la sociedad. Nos parece que es una oportunidad significativa, de diversificar confluencias para avanzar en acciones concretas pero también para reconocer los argumentos que nos diferencian.

I.

**Pluralismo y diversidad en los contenidos
de los medios en la era de las TICs**

DAR CUENTA DE UNA SOCIEDAD DIVERSA

TV digital terrestre en Chile Oportunidades y estándares mínimos

Manuela Gumucio⁹

He tenido el privilegio de haber estado bastante cerca de cómo se han ido gestando las leyes que están hoy día en el Parlamento. Se presentaron en conjunto la ley que reforma la televisión pública con la del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), que se llamaría Ley de Televisión General, que establecería un nuevo régimen de concesiones.

La ley de televisión pública, en tanto, debe entenderse como parte sustancial del nuevo escenario, tanto como locomotora del proceso así como su conversión en un real espacio de servicio público a través de una oferta diversa y plural de contenidos, no necesariamente rentables comercialmente, pero claves para el desarrollo democrático y cultural del país.

-35-

La digitalización de la televisión ha dado lugar a un debate desde hace más de tres años, en el cual se le ha asignado la posibilidad de multiplicidad que ofrece la tecnología y se ha depositado en esta reforma una gran esperanza, ya que en el plano de la prensa escrita hemos visto con desesperación e impotencia cómo han ido muriendo, paulatinamente, todos los intentos por diversificar el escenario actual, totalmente desequilibrado en materia de diversidad de opinión. Entonces, la posibilidad de acceso a la propiedad de nuevos y distintos operadores de televisión es, sin duda, una oportunidad histórica para corregir una situación que escandaliza a los visitantes extranjeros.

9 Directora General del Observatorio de Medios FUCATEL.

Al interior del Gobierno durante el proceso de preparación de los proyectos hubo diferentes posiciones; una, proclive a la mantención del *status quo* que postulaba una ley *express*; y otra, que quería situar al Estado en un rol de garante de la diversidad.

Como Observatorio, buscamos incidir haciendo propuestas de normativas. Podemos declararnos bastante derrotados: Perdimos muchas de ellas en La Moneda y también otras que se fueron perdiendo en la votación, especialmente en la de televisión pública, porque en la del CNTV estamos todavía en la pelea. Sin embargo, quedan algunas instancias en el trámite parlamentario y, por eso, me parece tan importante poder intervenir hoy aquí porque hay bastante desconocimiento sobre lo que está en juego.

-36-

A mi modo de ver, es muy notable y sintomático que algo tan importante como esta reforma a los medios de comunicación, pase en secreto. Esto, en el fondo, no genera tema de debate y los medios de comunicación se han referido a este proceso exclusivamente cuando de aspectos tecnológicos se trata, lo que es claramente secundario. Por suerte, el gobierno decidió cambiar el orden de las cosas y que se priorizaran primero las normas y después las formas. Lo cual conlleva a que después de lo que el país decida qué quiere tener, se verá la mejor norma para eso ¹⁰.

Este silencio sospechoso que mantienen todos los canales de televisión y los grandes medios escritos sobre un tema como es la reforma del modelo del medio de mayor impacto y poder en nuestra sociedad, como es la televisión, puede entenderse como una conformidad con la propuesta gubernamental y también

10 Pocas semanas después de esta presentación, el Gobierno de Michelle Bachelet optó por la norma japonesa y los medios de comunicación continuaron ignorando los aspectos de fondo de las reformas y dando a entender que, con esto, proceso de introducción de la TVDT a Chile comenzaba.

como una negación a cuestionar la precariedad de nuestro sistema en materia libertad de expresión. Encuestas realizadas por el propio Observatorio muestran que en Chile, por efecto de lo que ha sido la historia, la ciudadanía no concibe como un derecho tener una oferta diversa de medios. Percibe que lo que pasa es una materialidad más de los efectos del mercado, pero no tiene claro que al Estado le corresponde un rol frente a esta situación, como sí ocurre en muchos otros países.

Quienes inauguraron este seminario han dejado claro que en todos los acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la OEA (Organización de Estados Americanos), ya está siendo totalmente central incluir y considerar como parte de la libertad de expresión, no sólo la garantía que los periodistas no sean encarcelados, sino el acceso a la propiedad de los medios. Por lo tanto, este tema de cómo se baraja el naipe de la televisión es un tema central que obliga al Estado chileno a dar garantías y a poner todo en juego para que efectivamente, en esta nueva posibilidad de acceso, sean eliminadas las barreras económicas y se vele por una oferta diversa. Es decir, que puedan tener acceso a los medios también grupos de opinión que no necesariamente cuentan con recursos para manejar enormes canales o medios de comunicación.

-37-

Sobre un nuevo marco regulatorio para la TV chilena

La comisión de la Cámara ya ha votado las reformas de la Ley de Televisión Nacional (TVN) de manera totalmente incoherente. Se aprobaron los artículos que buscaban definir de manera más precisa los objetivos de servicio público, dado que en la ley actual se le exige como única misión específica resguardar el pluralismo, pero se rechazó toda posibilidad de financiamiento público. De esta manera, la reforma es letra muerta.

Cabe señalar, además, que el Ministro de Hacienda también contribuyó a esta incoherencia eliminando disposiciones que

permitían, por lo menos, abrir la puerta al financiamiento público. Esperamos que en el Senado se abra un verdadero debate sobre la voluntad soberana de un país para darse una televisión pública, que permita dotarla de los medios para que cumpla su función. La derecha rechaza todo financiamiento postulando que ello implica una competencia desleal de la televisión pública frente a la comercial, sin entender su carácter especial. Por lo tanto, se requiere reafirmar la voluntad soberana.

-38- Por esta razón, me voy a referir de manera más extensa al proyecto de ley del Consejo Nacional de Televisión. Tiene muchas falencias, pero lo más grave a nuestro juicio es que se plantea que, para tener acceso a una concesión, se requiere presentar un proyecto técnico que es evaluado únicamente por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel). Consideramos aberrante que la concesión de un medio que considera valores, cultura, identidad de un país (estamos hablando de contenidos), se entregue con un simple proyecto técnico y que al CNTV le corresponda solamente la responsabilidad de ejecutar una decisión que ha tomado la Subsecretaría de Telecomunicaciones, ligada al gobierno de turno.

Las concesiones debieran entregarse en audiencia pública, donde el concesionario asume un compromiso sobre el uso que hará del bien concesionado, y la selección debe resguardar la diversidad de la oferta. Aunque puedan criticarse los criterios de representatividad de sus miembros, el CNTV es una garantía de imparcialidad en el otorgamiento de una concesión y debe transparentar sus criterios. Pero, ¿quién podría rebatir las consideraciones sobre un proyecto “técnico”?

En torno a este punto, se generó un debate sobre cuán peligroso sería que el Estado pudiera decidir qué candidato es mejor que otro en base a la propuesta de contenido. A nosotros nos parece curioso este temor cuando muchos países se han enfrentado al mismo problema y han podido resolverlo. En un Estado de derecho, donde hay toda clase de controles, establecer un marco mínimo de lo que debe ser el rol, los intereses generales

de la televisión, no es tan difícil. Están absolutamente ligados a los requerimientos de la vida democrática de un país. Pongo el siguiente ejemplo: si el CNTV se ve enfrentado a elegir entre dos postulantes con iguales capacidades técnicas y ambos postulan que ofrecerán programación de deportes, pero uno 100% fútbol y el otro, 80% fútbol y 20% otras prácticas, en función del objetivo de diversidad debiera inclinarse por el segundo, pero para eso hay que modificar el artículo 1° de la ley que regula al Consejo donde se define cómo se entiende el “correcto funcionamiento” de la televisión.

En este punto sobre las condiciones para la atribución de una concesión, Jorge Navarrete, Presidente del CNTV dijo en la revista *Capital* que le parecía pésimo el sistema con que se entregan las concesiones. Uno, porque no se hace ningún debate o concurso público, y dos, porque, efectivamente, cuando el Consejo tiene la disyuntiva en el caso de haber dos proyectos técnicos buenos, carece de criterios para decidir entre uno y otro.

-39-

Privilegios

Otro problema al que se vieron enfrentados los legisladores es la existencia de un régimen de privilegios donde algunas concesiones son indefinidas y otras de 25 años. Hemos tenido una gran discusión sobre el plazo de las concesiones y sobre la indefinición, en particular. Una duración de 25 años ya es enorme... ¡y se proponía concederlas por 30 años!, lo que era una locura. Entonces, como reclamamos bastante, quedaron en que las concesiones durarán 20 años, pero se mantiene el problema de las concesiones indefinidas y, ahí, el Gobierno hizo una redacción sibilina, donde garantiza la indefinición sin establecer el ancho de banda de 6 mega *hertz*. En la votación se corrigió y se estableció que será en condiciones competitivas, por lo tanto, no se corrige un régimen desigual y absurdo. Una concesión no puede ser indefinida y, de ser así, estaríamos hablando de propiedad y no de concesión. Frente a esto que

parece evidente, el Gobierno no ha querido ganarse conflictos y permite la perpetuación de una situación anómala.

El nuevo escenario, además, y tal como está planteado en el proyecto de ley, entrega nuevos privilegios a los concesionarios. Hoy día se están entregando concesiones de señal y, a la vez, de espectro. En la nueva ley el espectro se separa como concepto porque no va a ser utilizado solamente para la televisión abierta. Va a permitir otros usos. Y precisamente por eso, porque todos los usos posibles del espectro radioeléctrico son inimaginables aún, es que en el resto del mundo se apuesta por plazos breves para la duración de las concesiones.

-40- Esto no ha sido considerado en Chile y el espectro será concesionado sin establecer condiciones claras para su uso. En otras palabras, se está entregando un potencial de negocios futuros, sin pedir nada a cambio, sin tener en cuenta las necesidades del país en materia de otros usos (como los educativos u otros de carácter administrativo, por ejemplo). En Brasil -que adoptó la misma norma que Chile, la japonesa- se reservó tres veces 6 megahertz para estos fines. En Chile, nada.

El proyecto en trámite, en cambio, garantiza un espectro mayor que el estrictamente necesario a los actuales concesionarios... y sin concurso.

Nos parece que esto se hizo sobre la base de “bueno, hay que ser generosos con los que ya son parte de la historia de la televisión. Y como tenemos una cierta abundancia de espectro, se les está entregando una serie de posibles nuevos negocios sin mayores obligaciones”. Un concesionario de 6 Mega *hertz* va a poder, con su capacidad ociosa, vender servicios para que transiten por su espacio otros contenidos. En general, los nuevos proyectos tendrán que pagar a los actuales canales para transitar por sus ondas, lo cual presenta un potencial peligro de discriminación.

La Asociación Nacional de Televisión (ANATEL) ya planteó que

ellos no podrían dejar pasar contenidos reñidos con su línea editorial. Esto es un malentendido porque cuando actúen como transportadores no debiera aparecer una identificación de su canal. Pero frente a este riesgo, por lo tanto, queremos que haya un transportador público que garantice no habrá ninguna discriminación que funcione a precio de costo y, así, permita la incorporación de nuevos operadores sin recursos para instalar toda una red de transmisión.

Televisión Nacional de Chile, por ejemplo, ya tiene toda la instalación requerida para jugar ese rol. Y si eso no es posible, que el Estado haga la inversión correspondiente.

De acuerdo a lo anterior, nos parece que debiera existir un debate público sobre la entrega de los 6 Mega *hertz* a los actuales concesionario y no pasar esto como si fuera lo más normal. Se requiere saber si una vez entregada toda esa cantidad de espectro, cuánto quedará para la entrada de nuevos actores.

-41-

Cuando pedimos a la Subtel que nos diera un estimado de cómo iba a ser la repartición del espectro, nos dimos cuenta que no quedaba espacio más que para uno o dos nuevos operadores. Eso resulta una burla.

Si bien es cierto que podemos destacar que el proyecto la ley en trámite reserva el 40 por ciento del espacio para operadores regionales, locales, comunitarios y culturales ¹¹, en esa porción ninguno o sólo unos pocos concesionarios tendrán 6 mega *hertz*. Todos ellos van a entrar a funcionar en *múltiplex* porque no da para más.

Por estas razones, y en lo que respecta a la entrega de los 6 mega *hertz*, estaríamos de acuerdo si esto garantiza que el espectro disponible para las concesiones nacionales, que son muy importantes, sea suficiente y si, además, se les ponen

11 Lamentablemente incluyen la definición de canal "cultural" como un agregado más, como un detalle.

condiciones para que el uso responda a las necesidades del país en materia de diversidad y de otros usos.

En todo este panorama, la Universidad de Chile, en principio, también obtendría 6 mega *hertz* porque es la legítima concesionaria del espectro que usa Chilevisión que, entretanto, ha logrado otras concesiones. El proyecto de ley menciona que todo el que cubra el 50% del territorio se considerará concesión de carácter nacional. Chilevisión ha ido adquiriendo en todos estos años, una cantidad de concesiones nacionales que no tienen mucho sentido, pero que lo llevan a tener un pasaporte para tener un concesionario nacional, independiente de la concesión actual que arrienda a la Universidad de Chile.

TVN cuenta con herramientas para hacer una televisión de calidad. Necesitamos televisión pública; entonces, debería ser un debate público. La gran esperanza es que cuando estos temas entren a la sala en el Parlamento, haya algún tipo de contingencia importante que ponga esto en agenda, porque si no, no va haber discusión.

“A futuro, podría haber periódicos pero no sé si periodistas”

Enrique Mujica¹²

Parto de la premisa de que el título de esta exposición no lo pongo yo, sino que los organizadores del encuentro, y que es “Crisis en los medios escritos y oportunidades para el cambio de medios tradicionales”. Si en el pasado -no hace mucho- me hubieran preguntado por la prensa, y cuál era el futuro, lo más probable es que me hubiera explayado en modelos de negocios, formatos, el futuro de internet. Hoy lo que me están pidiendo es una especie de nota necrofilica.

-43-

Mi acercamiento al tema es absolutamente desde la realidad: qué está pasando ahora con los medios, por la cabeza de los periodistas y los dueños. Creo que esta coyuntura –la crisis financiera mundial- ha sido algo pecaminosa porque no nos ha dejado ver qué está ocurriendo de verdad. En la práctica, hay muchos diarios en el mundo en crisis económica. Y en Chile pareciera haber una especie de nacionalización de dicha crisis. Pero en segundo lugar, está también presente la discusión respecto de la crisis de los medios tradicionales, más allá de la coyuntura financiera. Estamos pasando por un proceso económico muy malo, venimos sufriendo bajas de publicidad verdaderamente fuertes, entre el 20% y el 50% en los medios chicos. Hemos tenido que despedir gente -no poca-, tanto en *El Mercurio* como en COPESA (Consortio Periodístico de Chile S.A.¹³), en general, y *La Tercera* en particular.

12 Director revista *Qué Pasa*.

13 Al cual pertenece revista *Qué Pasa*.

La crisis, en realidad, la estamos viviendo. La crisis también es una época de incertidumbre y de preguntas. En una coyuntura como ésta hay que ver cómo presentarlo: como un regocijo y una oportunidad o como masoquismo. Yo, por lo menos, creo que es un gran momento para los medios y los periodistas.

Leía un artículo publicado por un directivo del Grupo PRISA que decía “no sé si habrá periódicos en el futuro”¹⁴. Hace tiempo que está instalado en el discurso que los medios, sobre todo los de papel, están en extinción. El artículo además agregaba: “no sé si habrá periódicos, pero sí periodistas”. Yo creo que eso es cuestionable. Creo que, en el futuro, podría haber periódicos, pero no sé si periodistas, tal como hoy los conocemos.

Sobre los formatos, en el futuro quizá los diarios se conformarán con ser un producto de fin de semana y no de lunes a viernes, días en que podrían ser sólo web. Es una idea que está dando vueltas hace rato en los diarios, así como también está instalada la pregunta -o la certeza, para algunos- de si se acabarán las revistas. Yo digo que los diarios serán en el futuro revistas, pero con el nombre de diario. Por lo tanto, ni uno -diarios papel- ni la otra -revistas- morirán.

-44-

¿Qué viene?

La discusión principal, entonces, es quién va a escribir en los distintos formatos que hoy conocemos, y en aquellos que aparecerán de aquí en adelante. Enfrento esta crisis, este desafío, desde la incertidumbre y la ignorancia, totalmente asumida. Pero también desde el regocijo porque comprendo también que es un gran momento; y qué suerte estar viviéndolo, más aun los jóvenes porque tendrán más tiempo que yo para experimentarlo.

14 PRISA edita, entre otros, *El País* de España y en Chile, es propietaria de ADN Radio entre otras decenas de radioemisoras desde que compró Iberoamerican.

En la práctica, esto es lo que se conversa de la crisis: Uno, un problema que tenemos es la fuga de las audiencias jóvenes desde la prensa papel al computador. No soy pesimista al respecto. Creo que nunca, en los últimos 20 años, se había escrito tanto como ahora... pero no en papel. La gente está escribiendo correos, chateando, *twitteando* y usando la web 2.0. La cantidad de comunicación escrita que existe es mucho mayor que la de antes y no está mediada por la prensa, por los medios impresos, y eso da para pensar que la gente tiene otras formas de comunicación. En ese sentido, creo que afirmar que la juventud es prácticamente iletrada es un comentario de viejo. Constatar que la gente sí se comunica, ya da pie para pensar que el periodismo está vivo.

Dos, otro problema grave que tenemos todos los medios es el tiempo de las audiencias y las nuevas posibilidades que las personas tienen para informar e informarse. Porque la prensa tiene la pretensión de que los individuos se levantan cada mañana y leen el periódico y que eso es lo mejor. Hoy, muchas otras actividades -pasatiempos, vida familiar, etc.- nos están quitando ese tiempo, aunque no sé realmente si alguna vez fue tan, pero tan, nuestro.

-45-

De hecho, si uno se remite a la fundación de la revista TIME (actualmente Time Warner) en 1922, y leemos el manifiesto de fundación de dicho medio que cambió las revistas, lo que más destaca es que “el pueblo está desinformado porque ninguna publicación se ha adaptado a esa época porque hay poco tiempo para estar bien informado”. En ese tiempo estaban tan ocupados como nosotros; por lo tanto, el tiempo ha sido un problema eterno para la prensa y su relación con los lectores.

Tres, en el marco de la crisis, cabe también la pregunta por los modelos de negocios y cómo están mutando las pautas de evaluación de impacto en la industria de avisadores. Conversé hace poco con el gerente de una empresa internacional que estaba preocupado porque le habían pedido tener el mismo sistema para medir el impacto de los avisos de la TV en la

prensa. Entonces, si los avisadores van a establecer nuevos estándares y otras relaciones con los medios, habrá una discusión relevante.

Me gustaría, además, agregar que el modelo de los medios también ésta en discusión. Algunos lo plantean desde la necesidad concreta e indispensable de racionalizar y abaratar costos, que es la perspectiva desde donde pueden estar abordándolo los gerentes. Pero creo que hay una cuestión más de fondo. Por ejemplo, los medios estadounidenses que han cerrado, eran unos tremendos buques, con una estructura de los años '20 del siglo XX. Los medios deben adaptarse: el negocio ya no es el mismo.

Establecer un nuevo trato con los lectores

-46- Ahora, lo más importante que yo veo en esta crisis es que nos permite discutir sobre cómo hacer buen periodismo. Ese debate ha estado en una cierta latencia, inercia, respecto del periodismo, de cómo se cuenta una buena historia, cómo se mantienen los límites entre, por ejemplo, las agencias de comunicaciones y el propio periodismo, etc. Hay que discutir sobre cómo el periodismo comienza a tomar parte en los acuerdos políticos; cómo el periodismo, en algún momento, piensa que es un actor político.

Nos falta mucha sintonía con lo que está pasando en la calle. Estamos ejerciendo el periodismo muy desde la élite, distanciándonos de la gente. ¿Oportunidades que surgen?: abrirse a la sociedad, establecer un nuevo trato con los lectores, abrir las redacciones. En la revista TIME, que mencionábamos más arriba, había paneles de lectores desde los años '40.

Es indispensable establecer vínculos con la sociedad, porque la gente es pasiva frente a cómo funcionan los medios; no hay una discusión pública y, quizás, nosotros no queremos promover ese debate. Estos nuevos formatos que están surgiendo, van a hacer emerger nuevas discusiones y nuevos actores.

Pregunta del Público. ¿Cuál es el rol de los periodistas y de los medios, en un contexto donde se apunta a la democratización de la comunicación a la vez que se constata un periodismo con poca participación? Del mismo modo, ¿qué información sería relevante y cuál no, en un contexto de sobreinformación a la vez que, según estudios, la mitad de la población no entiende lo que lee?

Los medios son finitos. Cada medio tiene su línea editorial y uno va ajustando el producto que tenga de acuerdo a esa línea. Sé que se va a discutir después si hay o no concentración y ahí hay un largo tema de diversidad: por qué algunos medios murieron y otros no, por qué la Concertación tiene pocos medios. Creo que en la medida en que veamos que hay discusiones públicas interesantes, las vamos a tomar. En la medida en que los medios sean cada vez más diversos, creo que los temas van a ser más diversos también.

-47-

Pregunta de Público. ¿Qué pasa con el duopolio de los medios escritos con esta crisis, será el fin de esta era de ideología o negocio?

He trabajado en *El Mercurio* y en Copesa, los dos integrantes de este duopolio, como es llamado. Pero la culpa del famoso duopolio -de tener los medios que tienen- no es de Agustín Edwards ni de Álvaro Saieh ni de Ricardo Claro. Es culpa de los que no tienen los medios que quisieran tener.

Periodismo ciudadano y nuevos espacios de co-construcción

Victoria Uranga Harboe¹⁵

Estamos en el lugar y en el momento preciso. Sacamos una foto, contamos lo que pasa y luego lo subimos a la red. Si nos animamos, agregamos un video con un par de preguntas y respuestas que hicimos con los involucrados. Luego, esa información será enriquecida y difundida con los aportes de muchos otros. Somos reporteros ciudadanos y estamos en lo que algunos han llamado la Internet ciudadana¹⁶, ya que enfatiza los usos sociales de la red orientados a intervenir en los asuntos públicos de las sociedades.

-49-

Por esta vía se consiguieron las primeras imágenes del accidente de aviación del río Hudson en Estados Unidos, se difundieron las protestas contra la Cumbre del G-20 y los abusos de la policía en Inglaterra, se canalizó el rechazo contra la Ley de Delitos Mediáticos en Venezuela (#Freemediave) y se facilitó la fluidez de información en el golpe de Estado de Honduras, entre muchos otros hechos que hicieron noticia el año 2009¹⁷.

15 Directora Cátedra UNESCO “Medios de Comunicación y Participación Ciudadana” de la Universidad Diego Portales.

16 Ver “Comunidades y portales ciudadanos: ¿Para qué? Reflexiones desde una visión social sobre Internet” de Rubén Araya, publicado en RISTIC.

17 El sitio www.periodismociudadano.com publica todos los años un listado con los 10 hitos más destacados de periodismo ciudadano. Este es el link a su selección del 2009 <http://www.periodismociudadano.com/2009/12/22/los-10-hitos-mas-destacados-del-periodismo-ciudadano-en-2009/>

El periodismo ciudadano existe, no es un invento ni una moda pasajera, y está presente principalmente en los cibermedios¹⁸ que tienen la posibilidad concreta de reconocer a los “muchos” como protagonistas. No importa el nombre con que lo identifiquemos: periodismo participativo, comunicación ciudadana, periodismo 3.0... lo clave es que estamos hablando de algo que está sucediendo y que vino a cambiar una parte de la dinámica de los medios tradicionales de comunicación y, por extensión, algunas de nuestras formas de ser y estar en sociedad.

El formato jerárquico de unos pocos a muchos indiferenciados, se rompió. Con la incorporación de Internet y otras TICs, no sólo los canales de distribución de la información cambiaron, también la forma cómo se generan las informaciones y, en general, las posibilidades de participación de la ciudadanía. Hoy, y de distintas maneras, los contenidos que se desarrollan desde estos nuevos espacios ciudadanos dialogan (o intentan dialogar) con los medios “tradicionales”. La interacción es también variada: a veces se complementan; otras, se interpelan; pero crecientemente les es imposible dejar de observarse. Aunque muchos puedan surgir sólo como estrategias de *marketing*, estos espacios tienen la posibilidad de seguir creciendo, de incentivar usos y apropiaciones más democráticas e inclusivas; he ahí parte de su enorme potencial.

-50-

Muchos periodismos ciudadanos

Los medios de comunicación masivos nunca habían tenido audiencias tan exigentes como las de hoy. Howard Rheingold, profesor de la Universidad de Stanford y creador del concepto “multitudes inteligentes”, dice que como consumidores de noticias nuestra responsabilidad es hacer lo que antes hacía

18 Para autores como Ramón Salaverría, los cibermedios son aquellos que “emplean el ciberespacio como ámbito para la difusión pública de informaciones periodísticas”. Salaverría, R. et. al: (2005): *Cibermedios. El impacto de Internet en los medios de comunicación en España*. Sevilla, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, p.13.

el editor¹⁹. Pero el desafío es mayor. De ser audiencias con distintos niveles de criticidad y actividad, podemos participar en la co-construcción de noticias²⁰: o sea, también ser emisores, productores y desarrolladores.

Evidentemente, no todos los espacios de expresión o que desarrollan contenidos en la *web* son clasificables en la amplia categoría de “periodismo ciudadano”. De hecho hay, muchos bloggers que explícitamente escapan de esa etiqueta (aunque no de las conversaciones que generan) y no todos los contenidos tienen criterios de calidad suficiente ni carácter noticioso. Sin embargo, resulta ilustrativo constatar que el periodismo ciudadano se está manifestando de distintas formas, tan diversas como la sociedad civil que lo nutre.

Aunque son muchas las posibles categorías que surgen para dar cuenta de este fenómeno, escogí cinco para graficar²¹.

- **Origen.** Aquí encontramos medios creados como espacios ciudadanos desde un inicio como www.elmorrocotudo.cl primer diario de la Red de Diarios Ciudadanos en Chile, medios tradicionales que abren “espacios” ciudadanos como la sección 3ciudadano de www.latercera.com o medios que se definen como una mezcla constante entre los aportes de periodistas estables y reporteros ciudadanos como fue el caso de www.soitu.es.
- **Temáticas.** Así como hay medios que se definen con

-51-

19 Entrevista en <http://www.periodismociudadano.com/2009/08/17/howard-rheingold-como-consumidor-de-noticias-es-tu-responsabilidad-hacerlo-que-antes-hacia-el-editor/> Agosto 2009. Su sitio personal <http://www.rheingold.com/>

20 En YouTube existe el Reporters Center hecho para apoyar la formación de reporteros ciudadanos. Está dedicado a “ayudarte a aprender más sobre cómo informar de las noticias”.

21 El directorio de sitios y blogs ciudadanos es un excelente espacio para explorar otros ejemplos <http://www.newsmeback.com/directory/>

foco en lo cultural como <http://www.elincendio.cl/>, hay otros que es su enfoque político y espectro temático amplio lo que les da su sello, como es el caso de www.elciudadano.cl

- **Foco.** Pese a que la mayoría son experiencias de periodismo ciudadano con énfasis en lo local como es el caso del www.paradiario14.cl el diario ciudadano de la comuna de La Florida, otros tienen una mirada a nivel país como www.ahorabolivia.com y otros una mirada más global como <http://globalvoicesonline.org/>
- **Edición.** Aunque la gran mayoría tiene definidas normas de respeto básico para sus comunidades que se asumen de manera explícita o implícita, algunas crean plataformas paralelas en que la gente puede publicar directamente, sin ningún tipo de edición o chequeo previo como www.ireport.com de CNN y otros que tienen equipos de periodistas profesionales que actúan verificando calidad y veracidad como es el caso del coreano y paradigmático OhMyNews en su versión internacional <http://english.ohmynews.com> o el argentino www.sosperiodista.com.ar
- **Propósito.** La diversidad también se da en los objetivos. Algunos tienen un claro énfasis en el empoderamiento de actores sociales “no visibles” como <http://invisiblepeople.tv/blog/> que trabaja con personas en situación de calle²², otros son proyectos de comunicación para el desarrollo que involucran actores diversos y que intentan evidenciar que hay muchas otras voces que solemos no escuchar <http://globalvoicesonline.org/>. También están los medios ciudadanos que se centran en los aportes a lo periodístico como es el caso de www.nowpublic.com.

22 Hay otras interesantes experiencias específicas, como el periodismo ciudadano que se hace desde las Cárceles en Jamaica <http://rising.globalvoicesonline.org/prison-diaries/>

Desde arriba, los lados y abajo

El periodismo ciudadano no es panacea de nada. Contiene lo esperanzador de un proceso en desarrollo que permite una dinámica diferente pero no viene con garantías. La disponibilidad de contenidos o de servicios asociados al periodismo ciudadano no garantiza que se produzcan transformaciones significativas para lograr un mayor pluralismo en los medios de comunicación, ni empoderamiento en sectores de la sociedad que tradicionalmente han tenido una débil o ninguna visibilidad en los medios de comunicación tradicional, ni en disminuir las condiciones de desigualdad en las apropiaciones que distintos sectores hacen de las TICs.

Son sólo una excelente posibilidad de pasar del “tú lees” (o recibes los contenidos que un grupo de profesionales elabora) a un “construyamos en conjunto” con toda la diversidad que eso implica. Pero que tiene distintos posibles niveles de desarrollo ya que es muy diferente cuando a un ciudadano lo invitan a mandar su “foto del verano” o del “hoyo de su calle” o a enviar preguntas en directo para una entrevistada. En el primer caso, la participación es a lo menos limitada y controlada, sin posibilidad real de entrar en conversaciones en que las partes se transformen mutuamente.

-53-

Es precisamente la o las conversaciones que tienen un potencial transformador en múltiples direcciones. Si los medios de comunicación ya no son esa cosa ajena, distante que sólo “consumo”, paso a ser parte del medio porque me siento co-construyendo. O sea, se vuelve una responsabilidad compartida: por un lado de lo que se muestra en el medio y cómo se dice; pero también en un plano más macro, contribuyo con el proyecto de tener una democracia más sólida con ciudadanos informados. Si lo relacionamos con el nombre de este seminario, una pregunta de chequeo clave para los medios, es en qué medida logran ser espacios para el encuentro y de diálogo. Actualmente varios reprobaban en esa tarea.

Para cerrar, o volver a comenzar, les comparto algunas preguntas que recogen distintas dimensiones del tema: ¿Cómo el periodismo ciudadano se nutre y complementa a la democracia participativa? ¿Los contenidos que generan los ciudadanos deben ser remunerados por parte de los medios que los utilizan? ¿Quién protege los derechos de los reporteros ciudadanos? ¿Qué tipo de capacidades y habilidades son necesarias para los ciudadanos que quieran ser activos en estos espacios de co-construcción? ¿Cómo motivar a que grupos específicos como los niños aporten con sus visiones de mundo en estos espacios ciudadanos?

-54-

Al periodismo ciudadano se le suele acusar de falta de credibilidad ¿cómo mostramos sus aportes frente a un periodismo tradicional que sabemos muestra verdades incompletas o no siempre la verdad? ¿Qué es necesario para mejorar la calidad de los contenidos, cómo pasamos a la reflexión y a la acción? ¿Cómo avanzamos de la motivación individual de visibilización a proyectos colectivos en torno a temas de interés común? ¿De qué formas el periodismo ciudadano puede ayudar a los medios tradicionales que representan a los grupos de poder a que logren dar cuenta de la diversidad que compone la sociedad? ¿Puede el periodismo ciudadano contribuir al rescate de valores cívicos? ¿Puede el periodismo ciudadano contribuir al empoderamiento de la sociedad civil? ¿De qué manera los medios de comunicación pueden utilizar a las redes ciudadanas para investigar temas y fiscalizar a otros poderes del Estado²³? ¿Cuáles son las mejores dinámicas para que el periodismo ciudadano ayude a que los medios de información se vuelvan mejores medios de comunicación?

23 En Inglaterra se utilizaron las redes ciudadanas para investigar los sueldos de los parlamentarios británicos <http://www.pressgazette.co.uk/story.asp?storycode=4382>

II.

**Pluralismo y diversidad en las industrias
culturales**

**EL IMPACTO DE LA CONCENTRACIÓN EN
LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Problemas y desafíos para la crisis del sector La estructura de propiedad de la prensa en Chile

Guillermo Turner²⁴

Analizar los problemas y desafíos que enfrentan los medios de comunicación constituye una actividad de gran relevancia, considerando el rol que desempeñan en la sociedad actual. Sin embargo, este esfuerzo pierde sentido cuando el diagnóstico se basa sobre supuestos erróneos o acomodaticios.

Así ocurre cuando el análisis se reduce a una relación causal directa e ineludible entre pluralismo, diversidad y estructura de propiedad, bajo una lógica muy similar a la que dominó las discusiones en los años '60 y que, en términos simples, da por supuesto que una alta concentración de propiedad se traduce en una visión única o preponderante de la sociedad, afectando el pluralismo y la diversidad de puntos de vista.

-57-

La teoría económica dice que la falta de competencia redundará en conductas monopólicas, con el consecuente efecto en los precios tanto para proveedores como para consumidores finales. Una situación que, en el caso de la industria de los medios, no se observa. La subsistencia de la amplia mayoría de los medios está supeditada a los ingresos publicitarios, con una tendencia general a la baja en las tarifas.

La propiedad de los medios, asimismo, es diversa, en la medida en que se analiza la industria en su conjunto: televisión, radio, prensa escrita e Internet. Grupos relevantes en prensa escrita,

24 Presidente de la Asociación Nacional de la Prensa (ANP).

como *El Mercurio* y *Copesa*, tienen menor presencia en el negocio radial y ninguna en la televisión, el principal medio por el cual dicen informarse los chilenos. Y desde el punto de vista de los contenidos, empresas como Copesa participan o han participado de proyectos periodísticos con líneas editoriales diversas, como *La Tercera*, *Diario 7* y CIPER Chile (www.ciperchile.cl).

Medios bien evaluados

El problema de concentrar la discusión en la propiedad de los medios, es que produce efectos no deseados e, incluso, contraproducentes, por cuanto impulsa la implementación de medidas que terminan afectando a los medios independientes de menor tamaño.

-58-

Hacerlo, supone también que estamos respondiendo a una demanda insatisfecha del público o, al menos, a un descontento de la opinión pública sobre el rol que cumplen los medios de comunicación con que cuentan en la actualidad. Algo que en las encuestas no se percibe. Por ejemplo, sobre las instituciones que generan más confianza según la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) a diciembre de 2008, cuarto lugar, las radios: el 50% (de los encuestados) dice tener mucha o bastante confianza en las radios; quinto lugar, la televisión, con el 38%; sexto lugar, los diarios, con el 34%. Y creciendo. Los diarios pasaron de mucha a bastante confianza, del 28% a 34%. De más está decir que las últimas instituciones de la tabla son los partidos políticos, el Congreso y los Tribunales.

Otros datos: existe un alto consumo en los medios masivos, un 76% dice consumir televisión abierta; 55%, radio; 26%, Internet, y 22%, prensa.

Sobre el nivel de satisfacción que dan los medios, un 46% de la población se muestra satisfecho con los contenidos de la televisión abierta. En el caso del grupo económico E, el 57%; en el D, 50%, y en el ABC1, 34%, resultando ser el más crítico

al reclamar particularmente menos farándula y más contenidos culturales. El 74% pone nota entre 6 y 7 a los noticieros de los canales de la televisión abierta.

La prensa escrita tampoco ostenta una situación tan dramática como a veces se ilustra respecto a cantidad y variedad de medios. En relación a la cantidad de medios a que tiene acceso la población, existen 54% de títulos pagados en total, lo que nos ubica en niveles de países como Australia. En materia de número de títulos en porcentaje de habitantes, Chile tiene 4,4 títulos, lo que lo pone al igual que México, Rusia, Canadá, Brasil, España e India. Diarios pagados a nivel nacional son 9, igual que Argentina, Singapur y Finlandia. Si esa cifra se compara en nivel de habitantes, Chile tiene 0,7 títulos. Número de matutinos pagados 53, lo que equivale a 4,4 título por un millón de habitantes.

Y cuando se habla de monopolios o duopolios, estamos -necesariamente- aplicando una visión centralista del asunto. En la ANP existen 34 periódicos regionales inscritos, 47% de los cuales tienen estructura de propiedad independiente de cadenas periodísticas nacionales. Existen ejemplos históricos: *La Discusión*, de la Región del Bío Bío, tiene 139 años y pertenece a la Universidad de Concepción; *La Prensa* de Curicó tiene 111 años y pertenece a empresarios locales. También hay ejemplos más recientes, como *El Centro*, fundado en Talca hace 20 años y que ahora cubre toda la Región del Maule; *El Chañarcillo*, en Copiapó, con 18 años de vida; *El Pingüino*, en Punta Arenas, se fundó el año 2008. Un dato relevante: el 56% de la población de regiones dice leer los diarios locales.

Otros diarios regionales forman parte de la cadena de *El Mercurio*, lo que no quita que tengan y defiendan sus visiones particulares de los hechos que les interesan, porque lo más importante para que funcione un diario local es que logren identificación con sus públicos locales.

Medios vulnerables o más y mejores medios

Una comisión especial de la Cámara de Diputados determinó que en Chile existe una ciudadanía que puede ser inducida mediante una información incompleta, por lo que propuso la formación de más medios, llegando incluso a plantear en materia de avisaje una determinada cuota de manera que cada avisador deberá redistribuirse en cada medio más vulnerable.

Pero ¿qué es un medio vulnerable? Lo pregunto porque hay diarios y revistas que han dejado de circular en Chile y todo indica que, en buena parte de los casos, se debió a problemas de gestión o de falta de interés para los lectores.

-60- Dicho sea de paso, los medios subsisten por la publicidad y el avisador lo que busca es maximizar su inversión publicitaria, frente a su público objetivo y, obviamente, en algunos casos pueden privilegiar o desechar un medio de comunicación porque no es de su línea, no le gusta su contenido o no garantiza una inversión rentable. Es legítimo, está dentro de sus opciones. Se trata de una decisión técnica, la mayoría de las veces asesorada o tomada, directamente, por agencias de medios contratadas por el avisador.

La creación y administración de medios escritos en Chile está abierta a cualquier persona o grupo que reúna las condiciones mínimas que impone la ley. Desde el punto de vista económico, las mayores barreras las encontraremos en los elementos que componen los mayores costos del negocio: capital humano, impresión y distribución. Si lo que buscamos como sociedad es realmente tener más o, lo que es preferible, mejores medios, entonces habría que centrar la discusión en esos factores.

Pregunta Público. ¿No existe concentración en los medios, de manera que sí hay diversidad y pluralismo?

En la prensa escrita nosotros tenemos dos grupos principales

que son *El Mercurio* y Copesa. Lo que digo es que si analizamos toda la situación a partir de eso, dejamos fuera algunos elementos del debate que son importantes de resolver. Por ejemplo, sí existen otros medios que se ven perjudicados con discutir todo con la lógica de monopolio o duopolio. Si lo que queremos es que existan más medios, tenemos que preocuparnos en las razones o cómo funciona la estructura para ver dónde podemos ayudar.

Pregunta Público. Teniendo como contexto que las dos cadenas de la prensa escrita controlan el 90% de los medios impresos en el país, según el Ministerio Secretaría General de Gobierno, ¿cómo puede hablarse de diversidad cuando el propio Estado da cuenta de la concentración al distribuir la publicidad oficial?

Lo que planteo, precisamente, es que no cabe plantear una relación directa entre pluralismo, diversidad y propiedad de los medios. Las dos grandes cadenas no controlan el 90% de los medios impresos en el país. La pregunta deriva a la publicidad pública. La pregunta es ¿qué es lo que buscamos en la publicidad estatal? ¿Buscamos publicidad estatal para que los mensajes lleguen a los públicos necesarios o para sostener medios a la fuerza?

Pregunta Público. ¿Cómo justifica el monopolio de contenidos que domina la prensa hoy? ¿Cómo podemos hablar de autonomía editorial si en la Región de la Araucanía existe el conflicto mapuche y *El diario Austral*, supeditado por la línea de *El Mercurio*, demoniza a los pueblos originarios y defiende a los empresarios forestales?

Yo no he hecho el seguimiento de cómo *El Austral de Temuco* ha llevado el caso mapuche. Pero dudo que todos los periodistas y editores están supeditados a una orden única que viene de

Santiago. Desde el otro punto de vista, el negocio de los diarios regionales es identificarse con su público y los que se alejan de ese interés son medios que tienen sus días contados.

Concentración de la propiedad de los medios y libertad de expresión en América Latina

Guillermo Mastrini²⁵

La siguiente presentación se va a dividir en dos partes. La primera, más conceptual, voy a tratar de pensar y repensar algunas cuestiones conceptuales vinculadas a la misma noción de *libertad de expresión*. Mi hipótesis es que las nociones más usuales sobre dicho concepto deben ser revisadas para poder alcanzar un significado que involucren al conjunto de la ciudadanía en su alcance.

En la segunda parte, voy a tratar de mostrar algunos avances de la investigación que hemos realizado con mi colega Martín Becerra²⁶ sobre la estructura de los mercados comunicacionales en América Latina y sus niveles de concentración de la propiedad de los medios. Vamos a tratar de aportar algunos datos. El objetivo del trabajo es analizar los niveles de concentración en la región y comprender su evolución. Nosotros sostenemos que se habla mucho de concentración pero en general se la estudia poco, y se aportan pocos datos empíricos. Me voy a referir a las cuestiones centrales, casos centrales, dado que la investigación abarca toda Latinoamérica, incluyendo Centro América.

-63-

25 Académico de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Coautor de *Periodistas y Magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina* y *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*.

26 Esta investigación ha sido encargada por y cuenta con el apoyo del Instituto Prensa y Sociedad (IPyS, www.ipys.org)

El concepto de *libertad de expresión* es muy importante y por ello hay que repensarlo permanentemente. Por ejemplo, el título de este evento hace hincapié en la ciudadanía y me parece que es algo fundamental vincular libertad de expresión a ciudadanía. Y no parece casual que entre quienes participan de la organización se encuentren la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que tuvo que ver tanto con la democratización de las comunicaciones mediante el Informe MacBride, y la Embajada de Francia, uno de los países que primero acuñó la idea de la libertad de expresión.

Porque el concepto de libertad de expresión, muy vinculado a la Revolución Francesa, tiene, desde mi concepción, un vínculo estrecho con el concepto de ciudadanía, de derecho ciudadano. La ciudadanía y sus derechos políticos no pueden ser pensados sólo vinculada al derecho al voto, sino imbricada en un montón de cuestiones, a las que en los últimos años se han agregado los llamados derechos de tercera generación. Por ejemplo, se ha avanzado mucho más en términos de derechos humanos que en materia de comunicación. Por eso es importante hacer un rastreo histórico de los conceptos de *libertad de expresión* y su consecuente *libertad de prensa*.

-64-

El primer concepto nace al calor del fin del monopolio de la palabra pública. Pese a que en muchos casos se naturaliza la existencia de la libertad de expresión, en la historia de la humanidad durante mucho tiempo no hubo espacio para la palabra *pública*. Quienes detentaban la palabra pública en la Edad Media -la Iglesia y la monarquía-, se negaron en principio a permitir que una clase emergente como la burguesía pudiera expresarse públicamente. Los que detentaban el monopolio de la palabra se negaban a cederlo, pero luego de 200 años de intensas luchas, se consagra el principio de libertad de expresión tanto en Inglaterra como en Francia. Recién en el siglo XVIII y sobre todo en el siglo XIX, puede observarse que se expande a casi todos los países centrales la noción de la *libertad de expresión*.

Entonces, ya nadie más detenta el monopolio de la palabra pública. En aquellos momentos la noción de *libertad de expresión* rápidamente se traslada a *libertad de prensa*, es decir la extensión de la libertad de expresión a los medios de comunicación. Es importante señalar que en aquel momento histórico cualquier grupo social podía acceder al principal medio masivo de comunicación, que era la prensa. Es por ello que un autor muy interesante, Jürgen Habermas, señala que el siglo XIX es el siglo de la esfera pública burguesa. Su planteo indica que no sólo hay libre mercado económico, sino que éste fue acompañado por una libertad de ideas plena. Es un mercado competitivo de las ideas en términos simbólicos. Por eso, se habla de una esfera pública libre.

Lo que hoy tenemos que preguntarnos es qué paso en el siglo XX. Porque es el siglo en el que se empiezan a configurar nuevas formas de restricción a la palabra pública. No porque el Estado impidiera la libre expresión, sino porque el mercado de los medios masivos de comunicación se va a empezar a concentrar.

-65-

Estamos pasando de la fase competitiva del capitalismo a la fase monopólica, también en los medios de comunicación. Recordemos que el principal medio de comunicación del siglo XIX era la prensa. Cualquier grupo o actor social podía acceder a la propiedad de un medio de comunicación y no había restricción económica para que los grupos de diversa índole política o ideológica pudieran tener sus medios de comunicación. Por ello es que Habermas habla de una libre competencia de ideas en los mercados comunicacionales.

Ahora traslademos la pregunta al siglo XX o al siglo XXI. ¿Podemos responder tan contundentemente que cualquier grupo de la sociedad puede acceder hoy a los principales medios de comunicación? ¿O que cualquier grupo de la sociedad puede tener su canal de televisión, su señal de radio? La cuestión es bastante obvia y aquí hay un elemento importante. Me parece que el concepto de *libertad de expresión*, que fue tan significativo

y fundamental para que el Estado no se involucrara de manera coercitiva en la difusión de contenidos, tiene que ser ampliado.

Ya no basta decir “usted tiene el derecho de expresarse” sino que es importante que se garantice que “tiene los medios para expresarse”. Por eso, es que la noción de ciudadanía es tan importante: tenemos que ser ciudadanos de las comunicaciones. No basta con ser oyente, no basta con ser audiencia; éste es un lugar cómodo para algunos, pero no es cómodo para la mayoría para de la población. Tenemos que pasar de un rol pasivo a uno activo en la comunicación y el Estado debe garantizarnos la comunicación. Por eso, planteo que es preciso revisar el concepto de libertad de expresión para garantizar el derecho a la comunicación, es decir, el derecho a poder expresar ideas a través de los principales medios de comunicación.

-66- En la primera mesa se discutió sobre derecho a la comunicación. Desde mi punto de vista, es preciso incorporar la idea de que, si bien en la actualidad no existen grandes restricciones para que los medios expresen sus opiniones, sí hay importantes restricciones para que el conjunto de la población o bien tenga sus propios medios, o bien pueda expresarse a través de ellos. Es por ello que hay que ampliar este derecho y garantizar a la ciudadanía la posibilidad de este ejercicio comunicacional.

Acomodos y reacomodos en políticas comunicacionales

¿Cuáles fueron las tendencias en materia de políticas de comunicación en los últimos 30 años? Hubo un cambio de paradigma de políticas de comunicación a partir de 1980, que privilegió la privatización de los medios públicos, impulsó cambios tecnológicos, y favoreció la internacionalización del mercado de medios, acompañado de un importante flujo de capital hacia el sector de las comunicaciones. Se ha dado un paso más en la fase de mercantilización de la comunicación masiva. Este proceso fue sostenido por políticas activas de los Estados. Como sostiene el economista Karl Polanyi, que

demuestra los fundamentos políticos de la construcción del mercado capitalista, no hay mercado sin Estado, ni hay mercado global, sin regulación global.

En términos generales en la redefinición de políticas de comunicación, hemos asistido a una re-regulación comercial del sector. No ha habido desregulación, sino una nueva orientación de las políticas de comunicación, marcadas esencialmente por criterios comerciales.

Frente al predominio de una orientación político-ideológica que había promovido políticas de comunicación que procuraban el bienestar sociocultural y alentaban la diversidad, se ha producido un desplazamiento de orientación, claramente marcado por una orientación mercadocéntrica. Es preciso destacar que siempre hay políticas, que no existe la no política. Como señalan Van Cuilemburg y McQuail, hay tres sectores muy interesados en las políticas de comunicación: las empresas, el Estado y la sociedad civil. Las políticas de comunicación resultan de la interacción de esas tres fuerzas.

-67-

¿Qué es lo que históricamente ha ocurrido en nuestras sociedades? Digo nuestras porque pienso que los problemas son bastante comunes, más allá de los matices. La sociedad civil está casi ausente de esta discusión, o sea, la constitución de las políticas de comunicación ha sido objeto principalmente de políticas de Estado, en articulación con los intereses de las empresas. En América Latina las políticas de comunicación han quedado además reservadas al ámbito privado, no ha habido discusión pública.

Quedó claro en la mesa anterior la falta de discusión pública, pero siempre se está discutiendo la manera de revisar el sistema de medios y cómo se ejerce, o no, la libertad de expresión y el *derecho a la comunicación*. Por eso, es que también en esta materia es necesaria una ciudadanía de la comunicación. No sólo para pensar en el contenido de los medios, sino en el diseño de las políticas de comunicación. Porque si no existe un

diseño democrático de la política de comunicación, después va a ser más difícil que el contenido de los medios lo sea.

La ciudadanía comunicacional es una cuestión sumamente interesante. Si en este momento hiciéramos una encuesta en la puerta de la universidad sobre qué piensa la gente sobre salud o sobre educación, es probable que la mayoría de la población tenga una opinión formada. Pero si preguntáramos sobre cómo organizar el sistema de medios, es probable que el número de respuestas disminuya notablemente. Es decir, una importante cantidad de ciudadanos carecen de opinión sobre las políticas de comunicación.

El punto clave entonces, es cómo construir ciudadanos de la comunicación. Para ello es preciso reconceptualizar la noción de libertad de expresión. La libertad de expresión es una libertad formal. Se puede decir lo que quiera, pero no se puede tener ni la capacidad de opinar en la definición de las políticas de comunicación ni contar con los medios de comunicación y participar de sus contenidos.

-68-

Esta discusión, trasladada a la organización concreta del sistema de medios, nos provoca un problema. Porque es real que hay una tensión entre el pluralismo político y la capacidad económica para sostener un sistema de medios numeroso y diverso.

Los estudios que nosotros hemos hecho, son bastante claros: cuánto más grandes son los mercados, más posibilidades hay de que exista una mayor diversidad de medios. Los mercados muy pequeños casi no toleran diversidad, porque no hay economía de mercado que tolere la diversidad. El problema es cómo ser plural en un sistema sostenido solamente por la economía de mercado, en este caso por la publicidad.

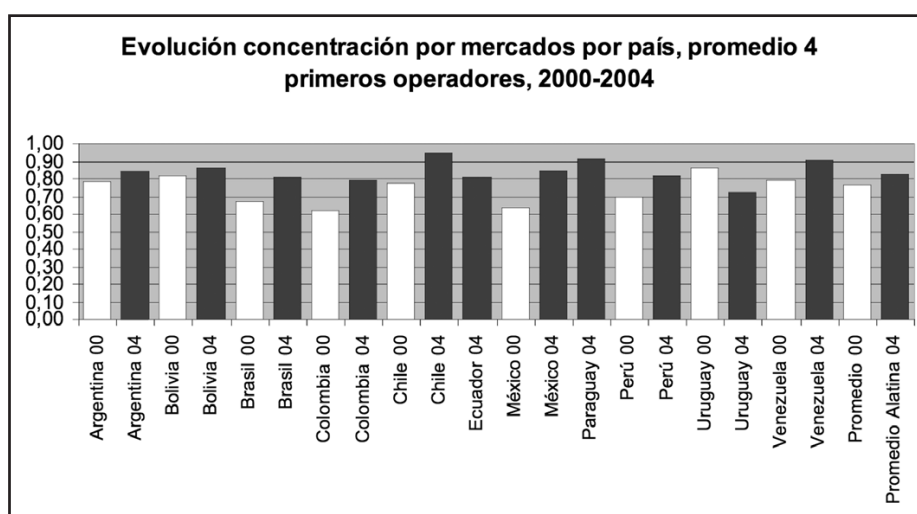
La economía de los medios de comunicación es sumamente compleja, contrariamente a lo que se cree. A pesar que se manejan sumas importantes de dinero, no siempre los medios de comunicación dan ganancias, muchas veces dan pérdidas.

Hay una contradicción muy fuerte, que no es fácil de resolver, entre el tamaño de los medios de comunicación, para que sean medianamente rentables para que puedan existir, y la amenaza del pluralismo. Es decir, aquí no hay una receta clara: la única que yo tengo es la existencia de políticas públicas que permitan que sigan existiendo como empresas pero que no sólo esté dominado el escenario por un criterio comercial. Por eso decimos que la política pública de lo que más se debe ocupar es de crear un entorno que no asfixie a las empresas, pero que a la vez impida que sean los grupos concentrados los que dominen el sistema de medios.

La concentración de medios en América latina. Los datos.

Antes de finalizar quiero presentar sintéticamente algunos datos sobre la investigación que hemos realizado en materia de concentración de medios. El cuadro que sigue a continuación, presenta una comparación para cada país de America Latina. La línea clara corresponde a los datos del año 2000 y la oscura, a los datos del 2004. El indicador más importante es que los cuatro primeros operadores de prensa, radio, televisión, telefonía y telefonía móvil dominan, en promedio, el 80% del mercado

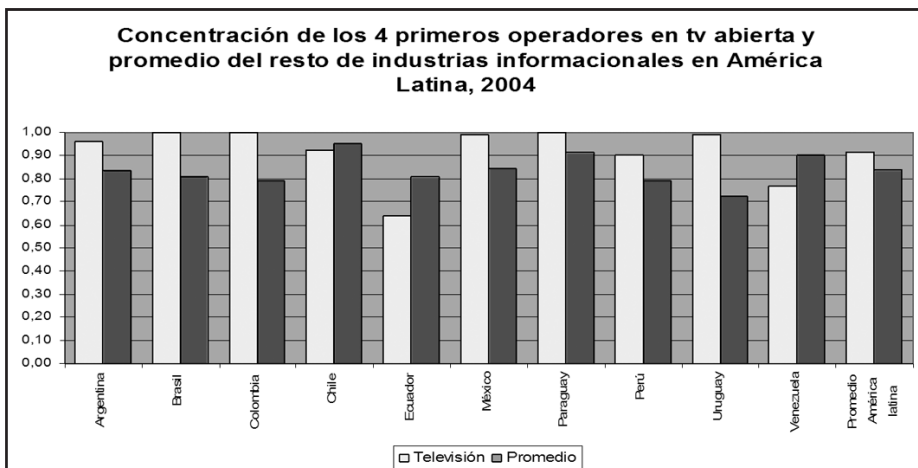
-69-



Un elemento clave es cómo se define la concentración, y cómo se la mide. Nosotros para medir la concentración hemos analizado qué porcentaje del mercado dominan las cuatro primeras empresas de cada mercado de medios (prensa, radio, TV). Hemos utilizado el coeficiente denominado CR4.

En la televisión son muy importantes los niveles de concentración en América Latina. Los datos del 2000 y 2004 comparados nos muestran que en todos los países se ha incrementado la concentración en el transcurso de este periodo. Una de las columnas que más crece es el caso chileno. En un primer informe habíamos dicho que en Chile no había tanta concentración, pero dicha situación había cambiado luego de cuatro años en nuestra segunda medición del 2004.

-70-



Si se analiza la concentración conglomeral, es decir la formación de grupos multimedia, resulta preocupante observar que en varios países un sólo operador ha pasado a dominar más del 40% de la televisión de pago, la telefonía fija y la móvil. Digo preocupante porque cuando se habla de sociedad de información, es preciso considerar quiénes van a ser los *carriers* mediante los que se va a vehiculizar la sociedad de la información y vemos que su concentración puede ser aún mayor que en el sector de los medios de comunicación.

Otro elemento que es importante destacar es que en varios sectores, la televisión abierta, la televisión de pago, la telefonía fija y móvil, el nivel de concentración de los cuatro principales operadores se acerca al 90%. Es decir, que al resto de todos los operadores les queda el 10% de todo el mercado.

Primera conclusión. Me parece que queda claro que no existe la autorregulación, que el Estado interviene de alguna manera. Puede intervenir para democratizar la comunicación, pero no ha sido así en la mayoría de los casos en Latinoamérica.

Una segunda conclusión. Existe un exceso de concentración de la propiedad de los medios en America Latina. El escenario que acabamos de describir no estaría permitido ni en la Unión Europea ni en Estados Unidos. En Estados Unidos se permite hasta el 35% del mercado.

Un tercer elemento que quiero destacar es que la política pública no se va a orientar en beneficio de la ciudadanía si no se amplía la participación ciudadana. Sin participación ciudadana, la política pública de comunicación va a seguir demarcada por los otros dos actores, como son el Estado y las empresas. Es por ello que necesitamos una ciudadanía más activa en materia de política de comunicación.

-71-

Creo que es necesaria una política pública que puede ser muy diversa: una política de subsidios, por ejemplo, puede ser uno de los mecanismos, pero no el único.

No existe una política perfecta, la política tiene sus contradicciones, la contradicción es inherente a la política. Hay una cuestión que, a pesar que fueron discursos distintos, tanto Guillermo Turner²⁷ como yo, coincidimos en dos cosas: hay que estudiar la estructura, cómo funciona la economía. No se puede pensar la política pública sin entender las dinámicas económicas de los medios de comunicación. Ahora bien, no

27 Presidente de la Asociación Nacional de la Prensa, ANP

se puede entender la dinámica política sólo con la dinámica económica de los medios de comunicación. En ese rango hay que poner la política pública, entendiendo que los medios de comunicación tienen una base económica, pero a la vez que son un factor importante para la diversidad de opiniones e informaciones en la sociedad.

Pregunta Público. ¿Cree usted que el sistema de medios de un país es funcional al sistema económico de éste? Y si es así, ¿la mayor regulación financiera en el mundo hoy, favorecerá una disminución de la concentración de los medios?

-72- Eso es más complicado. Creo que la regulación de los sistemas mediáticos ha estado, no absolutamente, pero principalmente guiada por los criterios de los grandes medios, especialmente en el sector de la radio y la televisión. La prensa escrita no tiene limitaciones, pero sí existen serias restricciones para acceder a licencias de radio o televisión. En ese sentido, cuando analizamos las políticas de comunicación vemos que son bastantes restrictivas a la entrada de nuevos actores, al menos en Argentina. Sospecho que en Chile es parecido. No se aprecia que exista un sistema plenamente competitivo, y esa "no apertura" fue diseñada por alguien, marginando por ejemplo a las radios comunitarias. Esta exclusión fue consagrada conjuntamente por el poder político y el poder mediático, aunque las radios comunitarias no compitan con la publicidad sino que por la audiencia. Yo creo que se aprecia una tendencia hacia una política de mayor regulación, aunque en general se aprecia que hay mucha dificultad para legislar en materia de comunicación.

Pregunta Público. ¿Cómo regula el gobierno argentino la propiedad sobre los medios de comunicación? ¿Hay algún aporte estatal a los medios? ¿Existe una hegemonía desde Estados Unidos hacia América Latina? ¿Qué incluye el proyecto Tele Sur como otra mirada?

La regulación argentina sigue siendo la regulación de la dictadura, empeorada con la democracia. Los militares argentinos tenían miedo a la conformación de grandes grupos monopólicos, como el que se había formado en Brasil, el grupo OGlobo. Por ese temor, entonces, se hizo una ley que impedía la formación de grupos multimedios. La democracia mantuvo la ley de la dictadura pero le sacó la parte restrictiva hacia la conformación de monopolios durante el gobierno de Carlos Menem. Desde entonces tenemos al grupo Clarín, al grupo Telefónica, etc.

Respecto al concepto de hegemonía estadounidense, me parece que es un concepto de otros años. Pero sin dudas, uno de los lugares donde más se mantiene el poderío norteamericano es en las industrias culturales. De hecho, el gobierno norteamericano tiene una activa política de protección de sus industrias culturales en organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en los acuerdos de comercio bilaterales. Pero de todas formas, me parece que a nivel general, la hegemonía estadounidense está siendo discutida.

-73-

Sobre Tele Sur creo que es un intento razonable. Advierto una concepción comunicacional referente en cierta medida a la de los años '70, de apoyo a un tipo de comunicación como forma de oposición a las formas hegemónicas. No sé si es la mejor política pública. Me parece que mi perspectiva de política ideal es el rescate de los grupos ciudadanos que están haciendo comunicación, y creo que algunas experiencias en Brasil, por ejemplo, son más interesantes que la perspectiva de Venezuela.

Creo que es fundamental la participación de la ciudadanía en la organización del sistema de medios, y no sólo quedarse en el lugar de opinar sobre los contenidos. Lo más difícil es pasar al otro lado. Tenemos una concepción más o menos clara como audiencia. Pero es necesario ubicarnos como ciudadanos de la comunicación, pensar cómo organizar el sistema televisivo.

En el tema editorial, hay una cuestión que es importante señalar.

No hay siempre una relación directa entre propiedad y línea editorial. No creo que sea absoluta, creo que es más complejo y también los mecanismos son más flexibles. El editor no dice lo que se debe escribir, el anunciante no dice lo que tiene que poner. Lo que pasa es que el que escribe sabe lo que no tiene qué decir, el que muestra un programa sabe qué cosas no debe decir para no disgustar al anunciante. No es un problema de control, es un mecanismo más sutil.

Cierro con esta tercera cuestión, el tema de la diversidad. Por supuesto, no creo que sea monopólico. El tema que estamos discutiendo es qué tan amplio puede ser el abanico de la diversidad. La opinión que tengo es que el abanico de la diversidad que tolera este sistema de medios es el que está en la sustentabilidad económica por la vía de la publicidad, y lo que no está es lo que no es sustentable. Por eso decimos que si queremos más sustentabilidad, ese abanico hay que complementarlo con políticas públicas.

Comunicación y derechos humanos en la perspectiva del interés público

Bia Barbosa²⁸

INTERVOZES es una organización de la sociedad civil brasileña que trabaja con la promoción del derecho de la comunicación y con la defensa de la democratización de los medios. Planteamos la comunicación como un derecho humano, que va más allá que la libertad de expresión y el acceso a la información, trabajando desde la perspectiva de los derechos humanos. Vemos cómo la concentración de los medios viola directamente la libertad de expresión y todos los derechos humanos de los grupos socialmente excluidos de los medios de comunicación.

-75-

Hablaré sobre dos cuestiones: el papel de los medios en la promoción de los derechos humanos y la comunicación como un derecho humano en sí misma.

Medios como espacios de disputa pública y política

Vivimos en una sociedad mediada por los medios de comunicación: ellos son los principales espacios de circulación de la información y de formación cultural y de valores. Esto se da de dos maneras principales. La primera es lo que podemos llamar de “producción de la realidad”. Decimos que los medios de comunicación son el reflejo del mundo, pero sabemos que toda representación es necesariamente una reconstrucción de

28 Coordinadora de Intervenções, Brasil; www.intervenções.org.br.

la realidad. Entonces, de esta representación de lo real visto por los medios de comunicación se derivan, también, la formación de la subjetividad del individuo y un impacto consecuente en su imaginación.

La segunda manera es la producción de conocimiento y de opinión pública sobre la “realidad” comunicada. A partir de esta representación de lo real vehiculada por los medios de comunicación, se da la formación de la subjetividad del individuo, con impacto consecuente en su imaginación y deseos. De la misma forma se introducen valores. Lo que se ve en los medios tiene el peso de la opinión pública; está legitimado y valorizado. Y la opinión pública es causa determinante, materia prima para la formación de la opinión individual.

-76- Todo esto tiene que ver con democracia. Los medios de comunicación son también un espacio de disputa y debate público y político. En este sentido, deben ser una esfera plural y diversa, nunca apropiada por intereses meramente comerciales o de gobiernos. Por lo tanto, globalmente, lo que vemos hoy es un control cada vez mayor de la propiedad de los medios de comunicación y un control de la circulación de información, en manos de pocas empresas comerciales.

Veamos un ejemplo muy interesante, que deja clara la concentración vertical y horizontal de la propiedad de los medios. *Warner Brothers* (WB) es una empresa que produce películas, vistas en todo el mundo. En muchos países, las películas de *Warner Brothers* son distribuidas en una cadena de cines llamada *Warner Multiplex*. Las músicas de las películas son producidas por *Warner Brothers Music*. El grupo tiene aun como 145 medios de prensa: periódicos y revistas, que van después a publicar reportajes de las películas de WB. También tiene el principal canal informativo internacional (CNN) y, para los que tienen acceso al cable, HBO, el canal que va, después de la cadena de cine, a emitir las películas de Warner Brothers. Cuando las películas estén más viejas, van a ser exhibidas por el canal TNT. Y como si no fuera suficiente, tenemos *Hanna*

Barbera, que hace dibujos animados, y el *Cartoon Networks*, canal que exhibe dibujos animados. El grupo tiene aun una productora de comics (*DC Comics*) y una editora de libros (*Warner Books*). En internet, controla el portal de información AOL (American Online) y desarrolló los *softwares* Netscape e ICQ.

Este es solamente un ejemplo de cómo la organización capitalista de los medios en grandes conglomerados favorece la concentración de la comunicación y define las formas por las cuales diferentes versiones circulan y cómo son recibidas, privilegiando a algunos productores de versiones en detrimento de otros.

Eso hace que la inmensa mayoría de las poblaciones, por impedimentos sociales, políticos, económicos o técnicos, no tenga garantizado el pleno ejercicio de su libertad de expresión y de acceso a la información. Eso lleva a una ausencia de la diversidad social, regional, económica y cultural en la producción y transmisión de contenido, con la sub-representación y la distorsión en la representación de las camadas populares en los medios.

-77-

Medios y violaciones de derechos humanos

Este escenario de concentración de la propiedad de los medios de comunicación y de ausencia de diversidad en los mismos ha contribuido a una perpetuación histórica de las violaciones de los derechos humanos. Sin la libertad de expresión de los diferentes grupos sociales, los demás derechos que ellos reivindican no pueden ser exigidos en la esfera pública mediática, lo que también contribuye a su violación.

O sea, en la medida en que sectores populares, minorías étnico-raciales y grupos que representen una pluralidad de visiones de mundo están excluidos de la esfera pública mediática, hay un estímulo indirecto a prejuicios ya presentes en la sociedad y el

consecuente refuerzo de las ideas hegemónicas en los medios de comunicación. Los principales ejemplos son: racismo, sexismo, xenofobia, homofobia, prejuicios religiosos y otras formas de intolerancia existentes en la sociedad.

No está de más decir que esperar que los medios contribuyan en la promoción de los derechos humanos significa trabajar con la expectativa de que ellos cumplan su papel de actuar basados en el interés público.

El programa de las Naciones Unidas de acciones para la educación en derechos humanos, para las décadas de 1984-2005, dijo que la educación en derechos humanos debe ser una acción conjunta de entidades en el ámbito internacional, regional, nacional y local, destinada a implementar la información pública que promueva la comprensión, tolerancia e igualdad entre todos.

-78- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) dice en el artículo 13 que "Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

En la Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994), en el artículo 8º, los Estados-partes concuerdan en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para estimular a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan para la erradicación de la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer.

También la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU (1965)²⁹,

29 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

y luego la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, acordada en Durban (2001)³⁰ invocan a los Estados a incentivar a los medios de comunicación para evitar los estereotipos basados en discriminación racial, xenofobia y la intolerancia. Y enfatiza la importancia de reconocer el valor de la diversidad cultural y de adoptar medidas concretas para incentivar el acceso de las comunidades marginadas a los medios tradicionales y alternativos. Llama aun la atención, para el potencial de Internet, en promover el respeto universal por los derechos humanos y también el respeto por el valor de la diversidad cultural.

Queda claro, por tanto, que el papel de los medios en la reversión de un cuadro de violaciones de derechos humanos y en la construcción de una sociedad justa e igualitaria, formada por ciudadanos y ciudadanas informados y participativos, es fundamental. Al final, su capacidad de difundir estereotipos contrarios a las conquistas expresadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos es tan fuerte como su potencial de transformar esta realidad.

-79-

Libertad de expresión por censura

En los diferentes países, quien utiliza los medios para violar derechos humanos, la mayor parte de las veces, se esconde detrás del discurso de la libertad de expresión y de la libertad de prensa. Defienden el ejercicio de esas libertades de manera absoluta e irrestricta y afirman que cualquier iniciativa de combatir tales violaciones son intentos de censurar a los medios de comunicación.

El derecho fundamental de la libertad de expresión no nos autoriza a transmitir contenidos, que, por ejemplo, inciten al racismo o a los prejuicios contra las mujeres. Es necesario

30 http://www.un.org/spanish/CMCR/durban_sp.pdf

equilibrar los derechos fundamentales: la dignidad de aquella persona o grupo social alcanzado y la libertad de expresión y/o de prensa.

Así es muy importante lo que llamamos control social de los medios, una práctica cada vez más extendida en distintos países. El Artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) dice que “toda persona, alcanzada por informaciones inexactas u ofensivas emitidas en su perjuicio, por medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tienen derecho a hacer, por el mismo órgano de difusión, su rectificación o respuesta, en las condiciones que establezca la ley”.

En abril de 2009, Brasil anuló completamente la Ley de Prensa, una ley heredada de la dictadura militar y que ponía obstáculos para la libertad de prensa. Pero ahora, sin la ley, estamos sin regulación alguna para los medios de comunicación en lo que se denomina derecho de respuesta.

-80-

La comunicación como un derecho humano

En el siglo XVIII, las declaraciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) y de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Constitución Francesa (1793), por primera vez, garantizan las libertades de expresión y opinión. En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, en 1966, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos establecen que “toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; derecho que incluye la libertad de, sin interferencia, tener opiniones y de buscar, recibir y transmitir informaciones e ideas por cualesquiera medios e independientemente de fronteras”.

El concepto de derecho a la comunicación apareció por primera vez en la década de los '60 y se fue cristalizando en debates en el ámbito de la UNESCO, hasta su consolidación con la

publicación del informe "Un solo mundo, voces múltiples", conocido como el Informe MacBride. En los últimos años, el derecho humano a la comunicación pasó a ser referencia de los movimientos que actúan por la democratización de los medios.

Creemos que no basta tener libertad de expresión ni acceso a una vasta gama de fuentes de información. Es preciso actuar contra las diferencias económicas, sociales y políticas que hacen que tan pocos tengan condiciones de ser productores y difusores de información. Es preciso, por lo tanto, una postura activa del Estado en la promoción de la pluralidad, de la diversidad y en la lucha constante por la superación de esas desigualdades.

Entender la comunicación como un derecho humano presupone:

- democratizar y garantizar igualdad de acceso a los medios de producción y transmisión de la comunicación masiva, dando visibilidad a nuevos temas de comunicación;
- garantizar que la diversidad cultural (étnico-racial, de género y regional) presente en una sociedad se refleje en los contenidos de los medios de comunicación;
- promover la apropiación del conocimiento y de una visión autónoma de la población en relación a los medios, a través de la formación de espectadores críticos;
- garantizar la participación popular en la formulación, definición y acompañamiento de políticas públicas de comunicación, como acontece en áreas como la salud y la educación.

-81-

Concluyendo, para divisar a la comunicación como un derecho humano y, sobretudo, garantizar voz para todos y todas, si la concentración de los medios de comunicación mantiene el poder en las manos de pocos es preciso democratizar los medios de acceso, producción y difusión de la comunicación, para que

todos y todas ocupen la esfera pública mediática. Democratizar el acceso a los medios es, por tanto, esencial para aproximar a los medios de comunicación a su papel de promoción y defensa de los derechos humanos.

Uno de los mayores desafíos en la lucha por un Estado democrático y para la realización plena de una sociedad justa, sin opresiones, es el rescate del ambiente de los medios como espacio público, desprivatizándolo mediante la inclusión progresiva de todos los actores sociales.

Así, solamente en un espacio donde todos y todas tengan voz y acceso a los medios de producción y transmisión de información, los demás derechos humanos podrán ser conocidos, reconocidos, protegidos, defendidos, reivindicados y efectuados.

Pregunta Público. En un contexto de tanta concentración de los medios de comunicación, con intereses creados, ¿cómo es posible introducir temáticas de derechos humanos en el contenido de esos medios masivos con intención que lleguen al público en general?

-82-

Hay muchas formas. En Brasil hay algunas organizaciones de la sociedad civil para introducir el tema de los derechos humanos. Pero yo creo que tenemos que ir a otros puntos. En la regulación de los medios, los derechos humanos son principios fundamentales en la organización de los Estados. Entonces, hay que establecer algunas obligaciones para que ellos promuevan esos derechos humanos, ya sea la ley o algo que estipule que el contenido de la programación tiene que abrir espacio para hablar de estos temas. Que exista una cuota o campañas de interés público en la materia.

Grandes medios fueron buscados por organizaciones de derechos humanos para hablar y ellos dijeron que no. Entonces, hay una convicción que los derechos humanos es para hablar de las condiciones de las prisiones, cárceles. No se habla de los derechos humanos más allá de la violencia policial, por ejemplo.

De esta manera, encontramos una vía de sensibilización de la sociedad, la de los periodistas. Y la otra vía es que hay tener algún tipo de redacción para que el contenido de los medios hable de la promoción de los derechos humanos.

La Constitución brasileña dice que la prioridad del contenido de la información tiene que ser cultural, educativa, informativa y artística. Eso no se cumple en mi país. Si tuviéramos alguna forma que la Constitución se cumpla, estaríamos hablando de los derechos humanos.

Pregunta Público. ¿La emisión de noticias a informar, más que un problema relativo a la demanda de la ciudadanía, es una decisión de los medios de dejar subrepresentados algunos grupos de la población: minorías sexuales, mujeres, grupos de los sin tierra, entre otros?

No hay que demonizar los medios de comunicación. No todos los que trabajan ahí quieren el mal. No es lo que estoy diciendo. Lo que pasa es que hay líneas editoriales que abren espacios para temas que quieren ser oídos y hay otros que no.

-83-

Cuando decimos que hay que tener una pluralidad y diversidad es porque creemos que debe haber, por ejemplo, más mujeres tratando la comunicación. En Brasil, más de la mitad de la población es negra y no vemos eso en la televisión; si tenemos más negros en la comunicación, la manera de abordar el tema, será otra.

La falta de la diversidad de medios, y no sólo la falta de diversidad de contenidos, lleva a una situación que propicia o determina la exclusión de esos grupos. Yo pienso que hay que trabajar de dos formas: 1) promover y crear espacios para que los grupos sociales se apropien de las tecnologías y 2) empezar a producir comunicación desde este apropiamiento. Entonces las radios comunitarias, radios locales, los grupos indígenas y raciales y de género, son grupos hablando desde ellos mismos.

En Brasil, siempre que se gestiona el contenido de los medios de televisión, se utiliza el criterio sobre su audiencia, entonces si tiene un número considerable significa que a la población le gusta lo que dan. Pero esto no es siempre verdad. En 2005, fuimos a juicio contra la violación de los derechos humanos en un programa de una televisora comercial y logramos un derecho de respuesta durante 30 días. Durante este periodo hablamos de derechos humanos en un canal de Brasil y la audiencia que tuvimos fue igual a la que el programa que violaba estos derechos humanos tenía. Eso prueba que si se da un programa diferente el público lo va aceptar.

Tenemos que mirar las encuestas pero con la gente, cuál es la visión crítica de los medios de comunicación. Hay que poner esta discusión en las escuelas para que podamos ser espectadores de visiones críticas.

-84- También es importante la regulación de los medios privados comerciales, hacer cumplir ciertos principios fundamentales de los derechos humanos como la promoción, la defensa y la no violación en tanto política pública. Tenemos que promover cada vez más no sólo la diversidad de medios, sino también poner énfasis en los espacios comunitarios y asegurar su participación en los medios y en los contenidos. Catalina Botero, relatora de la OEA (Organización de Estados Americanos) para la libertad de expresión, propone una división igualitaria entre medios comerciales, públicos y comunitarios.

III.

Libertad de expresión en Chile

AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICA

Reforma a las radios comunitarias

Una oportunidad para democratizar las comunicaciones

Rosario Puga³¹

El proyecto de ley³² que crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, más conocidos como radios comunitarias, merece en principio una valoración positiva, ya que es una oportunidad de democratizar la comunicación radiofónica que opera en nuestro país en condiciones de extrema inequidad. El hecho de que la ley ponga a las radios comunitarias como titulares de derecho es el primer -y único- punto a destacar: hasta hoy, la Ley General de Telecomunicaciones vigente las denomina “radios de mínima cobertura”.

-87-

Con este reconocimiento, la nueva ley recoge y reconoce 40 años de historia durante los cuales los proyectos de comunicación ciudadana han sido un componente fundamental del desarrollo de la radio en Chile. De hecho, la radiofonía comunitaria es practicada en centenares de espacios por colectivos que tienen que ser reconocidos como actores, no sólo de la comunicación local, sino también como gestores de la democratización del uso del espacio radioeléctrico.

Si para la academia es difícil definir el rol de la ciudadanía en comunicación, sería importante revisar la historia de las radios

31 Comunicadora, Radio Tierra, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) en Chile.

32 A la fecha de edición de este texto, el proyecto se encontraba aprobado por el Parlamento y a la espera de su promulgación por parte de la presidenta Michelle Bachelet.

comunitarias para desentrañar el nudo. Porque las radios comunitarias no tienen que ser analizadas como actores de la radiodifusión por fuera del sistema de medios. Su vocación es incidir, establecer funciones, diferencias y disputas con los discursos hegemónicos. Por lo tanto, tienen que ser miradas en el contexto de la explotación del espacio radioeléctrico, con todos los desafíos de democratización que lo cruzan.

Con ese objetivo hay tres puntos a considerar: el primero tiene que ver con situar la radio comunitaria en el contexto de la explotación del espectro radioeléctrico. El segundo, con ubicar la radio comunitaria en el sistema de radios de Chile. Y el tercero, es revisar cómo este proyecto de ley articula principios que tendría que tener una legislación democrática. Con esos elementos me parece que podemos responder si efectivamente el proyecto de ley sobre radios comunitarias es una oportunidad para democratizar las comunicaciones.

-88-

La explotación del espectro radioeléctrico: el contexto

La industrialización y transnacionalización de las comunicaciones ha traído una verdadera mutación en los sistemas de propiedad de los medios a nivel global y ha restringido los imaginarios en circulación. Y si bien la mayoría de las Constituciones políticas y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, colocan el acceso a los medios de comunicación como un derecho en materia de libertad de expresión e información, está claro que no hay en la legislación chilena un reconocimiento explícito de la titularidad de ese derecho como uno a ejercer por las comunidades y las personas.

En la práctica, el derecho a la comunicación se ha transformado en un derecho comercial cuyos titulares son las empresas de información. Esta situación ha trastocado la prioridad de derechos establecida en los tratados internacionales, las constituciones, leyes y reglamentos, relegando los derechos individuales y colectivos, para dar preeminencia a los intereses comerciales de las empresas industrializadas -e industrializadoras- de la información.

Por eso es importante que la comunicación ciudadana y comunitaria esté mencionada como tal en la nueva ley. Pero eso es sólo un aspecto: se debe legislar para garantizar derechos y eso supone reconocer la tensión permanente entre el derecho y los fines del uso del espectro como bien público. En este punto la ley no es tan auspiciosa. Y vemos que los mismos actores de las radios comerciales, sus gremios y quienes los representan, han dicho: “muy bien, si tú eres una radio comunitaria en el sistema de radiodifusión chileno, debes tener límites de cobertura, de potencia y de acceso”.

La preeminencia de un derecho comercial en detrimento de los derechos individuales y colectivos impone una gran dificultad a un país como Chile, donde la propiedad privada es un modelo único consagrado a nivel Constitucional y donde los regímenes de propiedad diversos sobre un bien finito -como el espacio radioeléctrico- son un enorme dolor de cabeza para quienes tienen que discutir sobre legislación. Lo anterior plantea la pregunta sobre qué tipo de propiedad fomenta nuestro orden legal y sobre el déficit de nuestra autoridad en cuanto a la administración de concesiones de radio como bien público y patrimonio de la humanidad.

-89-

En ambos aspectos la ley no sanciona aspectos fundamentales que quiero explicar.

Es interesante ver, que si bien el nuevo marco legal instala el reconocimiento nominal de la radio comunitaria como un actor legítimo y legitimado, se le sigue situando en clara desventaja.

En teoría, las leyes que rigen la radiodifusión se basan en el principio de que el espacio radioeléctrico cabe de lleno en el dominio público, de lo que se deduce que el particular nunca tendrá derecho de propiedad, solamente derecho de uso. Quien se adjudica el uso de una frecuencia en un concurso público, se adjudica una concesión que debe tener caducidad, es decir, es finita. De cumplirse ese principio se garantizaría la entrada y salida de actores.

Pero no se cumple ni en la reforma a la ley sobre radios comunitarias ni en la ley General de Telecomunicaciones que rige a las radios comerciales. Y eso tiene consecuencias para nuestra vida social: produce concentración de propiedad y empobrece la oferta de contenidos.

Sobre este punto cabe preguntarse: ¿No es necesario para el desarrollo de la democracia que se articule la diversidad social en el espacio público que conforma el sistema de medios de comunicación? ¿No es esa una condición indispensable para el desarrollo del conjunto de los derechos ciudadanos?

Nuestros legisladores y los gobiernos del período democrático creen algo diferente. Porque al mismo tiempo que se reconoce a las radios comunitarias, se les otorga derecho preferente a los actuales radiodifusores para renovar las licencias –tanto comunitarias como comerciales-, transformándolos en usuarios exclusivos del espacio radioeléctrico. En este aspecto, la ley equipara a las comunitarias con las comerciales con la salvedad que sólo estas últimas pueden acceder a señales de amplio alcance y no hay reserva equitativa de espectro para los actores no comerciales.

-90-

Estas son las consideraciones centrales que hay que hacer sobre los principios propuestos por la reforma que comentamos. En síntesis, la nueva normativa les subiría el volumen a los medios ciudadanos, pero dista mucho de cumplir con los principios que deben orientar una administración democrática en estos asuntos.

La radio comunitaria en el sistema de radiodifusión en Chile

¿Cuál es el efecto del derecho preferencial sobre la concentración de la propiedad? Esta pregunta es clave para entender la situación de la radio en Chile. Partamos diciendo que las concesiones de las radios comerciales se renuevan cada 25 años, y el único requisito es aprobar un informe técnico.

En el último concurso las radios comerciales sólo tuvieron que entregar el mencionado informe, el cual fue calificado por la Subsecretaría de Comunicaciones (SUBTEL) y la mayoría obtuvo nota máxima. Esto las consagra como dueñas del espectro, porque será difícil que otro ponente las pueda superar en la calificación técnica. En la práctica, se instala un mecanismo de renovación automática.

Paralelo a este proceso, en 2008, se producían las fusiones y compra de concesiones más escandalosas de nuestra historia. Como resultado tenemos un escenario de concentración de propiedad sin precedente, con el control del grupo español PRISA (Promotora de Informaciones, Sociedad Anónima) de más de 300 concesiones de amplio alcance, equivalentes al 40% del total del espectro radiofónico asignado a Chile. Así, el estado de las cosas no tiene que ver -solamente- con lo que la dictadura nos heredó: la entrada del grupo español se produjo en democracia. Por lo tanto, este estado de la cuestión tiene que ver, más bien, con la determinación de los gobiernos de la Concertación de dejar que la concesión radiofónica se convierta en un bien de carácter especulativo y la explotación del espectro, en un mercado cerrado.

-91-

Si le preguntan a la SUBTEL si saldrán nuevas concesiones a concurso la respuesta será negativa, ya que el espectro asignado está copado. La única manera de que entren actores nuevos es comprando concesiones vigentes. Ahí se produce un fenómeno muy grave. La especulación financiera ha llevado al aumento progresivo del valor de una concesión y esto sólo es posible porque el titular tiene un derecho preferencial sin límites en el tiempo. El factor económico se transforma en un factor de iniquidad para el acceso al sistema. Tampoco los organismos de fiscalización económica (como el Tribunal de Libre Competencia o la Fiscalía Nacional Económica) han puesto límites a la concentración de propiedad en nombre de la sana competencia. Y los que han fijado, son mínimos.

Los cambios a la ley General de Telecomunicaciones hechos en

el año 2008 son muy importantes, en tanto han dado seguridad a los actuales operadores, constituidos en no más de cuatro grupos, que van a poder transar las concesiones en el mercado como bienes especulativos y han configurado un mapa de concentración de la propiedad sin precedentes en el ámbito de la radiodifusión.

En este panorama, la valoración que tenemos que hacer de la reforma en cuestión es muy difícil porque pone a las radios comunitarias como un actor que tiene un acceso limitado al espacio radioeléctrico. Y si bien aumenta la potencia (de 1 a 25 watt), limita de manera importante la posibilidad de su desarrollo como gestor de la radiofonía chilena. Y las hace parte del derecho preferente, consagrando la iniquidad. De ahí el “patrocinio” que la ARCHI (Asociación de Radiodifusores de Chile) le ha dado a una ley que está hecha a su medida.

-92-

La lucha por el reconocimiento del derecho de la sociedad civil de constituir radios, garantizando la expresión de la diversidad social, cultural y política del país, excede a la ley de radios comunitarias. Pasa por una reforma profunda a la ley General de Telecomunicaciones que será la madre de todas las batallas en la democratización de la radiofonía en Chile.

El reconocimiento logrado en la ley se relaciona con el dinamismo de los actores de las radios comunitarias, que teniendo un mínimo de cobertura han desafiado una legislación insuficiente para seguir existiendo. Podría contarles muchas historias de personas que han decidido continuar con su protagonismo, como comunidad de intereses y comunidad territorial, haciendo radio. En condiciones más justas, esos proyectos habrían podido transformarse en proyectos de mayor alcance. Pero ¿cuáles son realmente sus posibilidades de expansión ante los monopolios de las radios comerciales? Esto, sin duda, supone otra lucha. Porque la ley plantea una enorme desigualdad, a pesar de que aumenta el tiempo de vigencia de la concesión y simplifica en algún grado la entrada a concurso público, ya que limita el acceso al espectro.

También hay que mencionar que la ley reconoce la posibilidad de emitir publicidad como una modalidad de gestión. Sin embargo, se refiere sólo a avisos de los almacenes del barrio o sus equivalentes, así que efectivamente el peso de ese reconocimiento no tiene tanto que ver con dar condiciones de sustentabilidad. En este punto se vulnera un principio que debe regir en una legislación democrática: los medios de comunicación, cualquiera sea su tipo o soporte, tienen el derecho a financiarse a través de la publicidad estatal, privada, política, campañas de bien público, etc. Cualquier reglamentación que opere con discrecionalidad en este sentido, atenta contra la sostenibilidad de los medios y no garantiza su libre expresión.

Las radios comunitarias no son medios para una comunicación testimonial, son radios que están hechas para articular, dar expresión y permitir el desarrollo creativo de la expresión de los ciudadanos. Y hoy en día, que los ciudadanos se han replegado tanto al espacio local, adquieren un poder político mucho más importante y bastante más interesante porque suponen el desarrollo de una ciudadanía más deliberativa (o al menos, supone la promesa de aquello). Eso tiene un enorme impacto en la cultura democrática. ¿Es la ley suficiente? No lo es. ¿Es una ley de inspiración profundamente democratizadora? Tampoco. Y, sin lugar a dudas, no es una concesión sino una conquista que reconoce la única experiencia de prácticas de comunicación ciudadana en Chile que ha tenido desarrollo a través del tiempo.

-93-

Pregunta Público. Según su exposición, el derecho fundamental sobre el libre acceso, transmitir o recibir información, está consagrado en varias Constituciones pero no hay un reconocimiento explícito de ese derecho. Entonces, ¿cuál podría ser el ejercicio de este derecho entendido como un derecho colectivo? ¿Hay un planteamiento legislativo sobre las radios comunitarias hechas por ellas mismas?

Hubo participación en la discusión parlamentaria de la Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile (ANARCICH), cuyo presidente ha estado presente en esta jornada. Como parte del movimiento mundial y latinoamericano de radios comunitarias (AMARC ALC) tuvimos oportunidad de participar en instancias de discusión y de hacer una serie de observaciones de articulados de la ley los cuales, lamentablemente, no fueron acogidas.

Me parece importante decir que aunque muchas Constituciones reconocen la titularidad del derecho a la información, a la libertad de expresión y a la comunicación en los ciudadanos, la administración del espectro niega esa titularidad. Me refiero puntualmente a aquello que tiene que ver con la administración, por parte del Estado, del espacio radioeléctrico como un bien de mercado y no como un bien público que tiene que ser protegido y frente al cual al Estado le corresponde canalizar regímenes de propiedad que permitan formas de gestión diversas. En ese sentido, el no reconocimiento de las organizaciones sin fines de lucro para que puedan acceder de manera plena a la explotación de los espacios radiales en Chile vulnera derechos esenciales de igualdad ante la ley.

-94-

Evidentemente la Ley de Radios Comunitarias hace un reconocimiento parcial porque limita la participación de los actores comunitarios en la totalidad del espacio radioeléctrico. Básicamente, señalando que se puede transmitir de manera limitada (de cobertura y potencia, por ejemplo). Sin embargo, los actores comerciales no tienen ningún límite en cuanto al porcentaje de propiedad que pueden controlar. Eso es lo que yo quería señalar como contrasentido.

En las legislaciones modernas se reserva un tercio del espectro para organizaciones sin fines de lucro, otro tercio es para radios comerciales y el último para medios públicos, entre los cuales están las concesiones destinadas a pueblos originarios, por ejemplo.

Pregunta Público. ¿Es verdad que existen comerciantes locales que tienen radios

comunitarias para ofrecer y vender sus productos? ¿O que, dado el caso, puedan ser usadas como herramientas políticas y de fortalecimiento de campañas o, incluso, hasta como proselitismo religioso? ¿Cuál es la utilización eventual que se puede hacer de las radios comunitarias? ¿Cuál es el papel de los periodistas en este tipo de medios?

Creo que una de las cosas que hay que enfrentar, y que está en el espíritu de estas preguntas, tiene que ver con que el mundo de las radios comunitarias que hasta hoy deberíamos llamar de mínima cobertura es diverso.

Existe entre las comunitarias un mínimo común que es la propiedad colectiva, sin fines de lucro y la identificación con una cultura local que las sustentan. Entre las radios comunitarias están la radio ciudadana, la popular o la educativa. Para AMARC ALC, el concepto de radio comunitaria se usa para dar cuenta de aquellas radios que son sostenidas por grupo de personas, cuyos proyectos tienen que ver con el desarrollo de agendas ciudadanas que se reflejan en su gestión de contenidos.

-95-

Entre las de mínima cobertura hay radios evangélicas y también católicas, pero no son comunitarias en el sentido ciudadano porque se dedican al proselitismo religioso.

¿Cuál es la utilización eventual que se puede hacer de las radios comunitarias? Creo que eso tiene que ver con la importancia de lo ciudadano.

Creo que lo ciudadano/local está siendo el espacio de articulación del sentido de lo ciudadano/nacional y en algunos casos también de lo global. Las personas se han replegado a la lógica de lo local ante la debilidad de otros espacios de significación y de pertenencia como las militancias en los partidos o la participación en organizaciones de carácter más masivo. Hoy, lo local enfrenta el desafío de ampliarse, de politizarse pero, sin

duda, es donde se construye el rol deliberante de la ciudadanía y donde muchas veces se empiezan a gestar las capacidades críticas frente a un sistema que no resulta muy acogedor. En ese panorama las radios son importantes animadoras de las culturas locales y también han sido importantes actores en los conflictos territoriales.

Respecto al papel de los periodistas, cada medio interroga al periodista de una manera distinta y habría que preguntar a las radios cómo. Pero si las radios son, en la trama de los medios, lugares donde se concretan prácticas de ejercicios de derechos, ustedes mismos, como periodistas, deben plantearse esa pregunta. Pienso que no hay respuestas generales, excepto superar los prejuicios y mirarlas como experiencias que significan la demanda de participación en los medios que sostienen muchos ciudadanas y ciudadanos.

Estándares mínimos para regular la publicidad oficial en Chile

Claudia Lagos³³

La presente exposición intenta contextualizar cómo es que la publicidad oficial se ha transformado en un tema vinculado a la libertad de expresión, tanto en el continente como en nuestro país, para luego revisar brevemente el marco legal vigente en Chile. La idea es entender cuáles son las telarañas en esta materia y en las que nos podemos perder, para pensar en desarrollar políticas públicas y, finalmente, vamos a presentar algunos estándares mínimos con que debiera regularse este tema.

-97-

Parte de la información que presentamos a continuación se hizo en el marco del informe *El precio del silencio*³⁴ que fue publicado a fines de 2008 por la Asociación por los Derechos Civiles de Argentina (ADC) y el *Open Society Institute*, cuya investigación en Chile realizamos en conjunto con Pro Acceso.

A partir de la década de los '80, los sistemas políticos en América Latina han tendido a democratizarse y, por lo tanto, a iniciar procesos de reforma y modernización del Estado, de fortalecimiento y de mayor respeto a los derechos fundamentales. Luego de largos periodos de violaciones sistemáticas a los

33 Coordinadora del Programa de Libertad de Expresión del Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile.

34 *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América latina*, disponible en <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>

derechos humanos en buena parte de nuestro continente, en ese marco las restricciones a la libertad de expresión han tendido más bien a sofisticarse, a hacerse más sutiles, más complejas. Se mantienen violaciones graves como amenazas, asesinatos, secuestros y desapariciones, así como agresiones a periodistas o comunicadores sociales, donde los casos de Colombia y sobre todo México en la actualidad son los más graves.

Los marcos legales de nuestros gobiernos todavía mantienen resabios autoritarios y restrictivos, aún cuando tienden a modernizarse, sobre todo impulsados por fallos del sistema interamericano de derechos humanos.

-98- Hoy, sin embargo, estamos conociendo de problemas para la libertad de expresión que, hasta la fecha o hasta hacía muy poco, habían quedado en segundo plano, dada la urgencia de otro tipo de restricciones en el pasado. Estas “nuevas” dificultades es lo que la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos de la OEA ha denominado “violaciones indirectas a la libertad de expresión”. Entre éstas, se cuentan el abuso y la manipulación de la publicidad oficial, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la entrega discriminatoria de concesiones radioeléctricas, entre otras.

Entendiendo las violaciones indirectas como acciones que combinan una apariencia de legalidad con métodos ilegales o ilegítimos y que tienen como objetivo incidir indebidamente en los contenidos de medios y en otras formas de expresión. Por sus propias características, se trata de situaciones muy difíciles de monitorear, de caracterizar, de denunciar y de investigar.

El año 2003, la Relatoría para la Libertad de Expresión realizó un estudio sobre la asignación discriminatoria de publicidad y encontró que, en general, hay regulaciones que son deficientes en los países del continente y, además, se constatan enormes espacios de discrecionalidad de parte de los funcionarios que están encargados de manejar la publicidad oficial. Se trata

de regímenes regulatorios que tienen bajos estándares de transparencia o de rendición de cuentas (*accountability*).

La asignación discriminatoria de la publicidad genera, entre otros problemas, autocensura, inhibiciones a la hora de informar, una merma en la independencia de los medios de comunicación -sobre todo aquellos que son más pequeños o locales-, y afecta la independencia de los periodistas a nivel individual.

Publicidad oficial en Chile

Dicho lo anterior, ¿cuál es el estado del arte en esta materia, actualmente, en Chile? Primero, no hay una legislación específica que se refiera a la inversión publicitaria del Estado. La única excepción la encontramos en la Ley de Prensa que señala explícitamente que “los fondos que establecen los presupuestos del Estado, de sus organismos y empresas y de las municipalidades, destinados a avisos, llamados a concursos, propuestas y publicidad, que tengan una clara identificación regional, provincial o comunal, deberán destinarse mayoritaria y preferentemente a efectuar la correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales o comunales”.

-99-

La Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral dispone que "durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y las municipalidades, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan".

Del mismo modo, hasta el año 2003 anualmente se incluía en la Ley de Presupuesto un artículo según el cual los servicios públicos sólo podían invertir en publicidad lo necesario para el

cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, era una norma vigente sólo para el ejercicio presupuestario correspondiente y era necesario revisarlo cada año. Esa norma a partir de ese año se volvió permanente.

Ahora bien, la normativa general que rige esta materia se encuentra en la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, que también conocemos como ley de compras públicas. En teoría, todas las contrataciones de bienes y servicios por parte de los organismos públicos deben realizarse a través de este sistema de compras públicas, en su plataforma *online* www.mercadopublico.cl. Por regla también debe hacerse a través de licitaciones públicas competitivas. Sin embargo, por lo menos, hasta el 2007, se constatan varios problemas:

-100-

1. El gasto en difusión y comunicaciones se imputa a varios ítemes presupuestarios y a diversos programas. Esta diferenciación dificulta el rastreo y la fiscalización de cuánto, cómo, en qué y dónde se invierte, desde el Estado, en difusión y en comunicación. Aquí se mezclan desde el gasto de publicar una memoria anual de un servicio hasta la realización de un evento; o bien, se incluyen la cuenta pública anual con la papelería y hasta la inversión de publicidad en medios de comunicación. Es un sólo paquete.
2. Se constata una disparidad de criterios y de responsables respecto del gasto en difusión y comunicaciones. Así, el sistema de compras públicas tampoco ha resultado útil ni para garantizar un gasto eficiente y pertinente ni tampoco ha contribuido al pluralismo. Es importante señalar que los jefes de comunicaciones de los servicios públicos no tienen continuidad. Habitualmente se trata de funcionarios a contrata e, incluso, a honorarios y tampoco hay programas de evaluación de su desempeño en tanto comunicación pública. Se constata, también,

una alta rotación ya que se trata de funcionarios de confianza política: a medida que van cambiando los jefes de servicio, van cambiando los jefes de comunicación, lo que hace muy difícil establecer políticas de largo alcance en materia de comunicación en los servicios públicos. Por lo tanto, prevalece, en buena medida, improvisación o, bien, se privilegia la contingencia. El evento que hay que sacar para el fin de semana o los énfasis que puso la Presidenta el 21 de mayo en temas de salud es lo que marca la agenda de la semana. Y, por lo tanto, es en virtud de aquello que se hace el gasto en publicidad oficial. Por lo tanto, en ese contexto, es muy difícil establecer campañas de comunicación a largo plazo. En algunos casos, algunos servicios buscan apoyo técnico publicitario y otros deciden sobre lo que se ha hecho siempre o más bien guiados por la intuición.

3. Un tercer problema tiene que ver con que hay una legislación dispersa y no siempre es pertinente. A veces, incluso es contradictoria y es vulnerable porque permite altos grados de discrecionalidad en la asignación de la publicidad oficial. Es difícil identificar quién tiene la última decisión o quién resolvió el destino de una campaña publicitaria, por ejemplo.
4. Un cuarto problema es que la pauta de publicidad oficial es muy relevante para medios de comunicación de carácter regional y local. A modo de contexto, hay que considerar en algunos casos regiones económicamente deprimidas, donde hay poca actividad productiva y, adicionalmente, la actividad del mercado publicitario se concentra en la Región Metropolitana. Por tales razones es que la inversión publicitaria del Estado y de los organismos públicos, resulta mucho más relevante para medios regionales o locales que para los de cobertura nacional, a la vez que los grandes anunciantes privados también están concentrados en la capital.

5. Un quinto problema, y que se constata sobre todo en regiones, es que se percibe una gran cercanía entre las autoridades y los medios de comunicación, en general, y los periodistas, en particular. Hay algunos elementos de contexto que es interesante recordar: Está lo que podemos denominar “doble militancia”, es decir, hay periodistas que tienen dos o más empleadores, muchas veces contradictorios entre sí para efectos de la independencia en su trabajo. Si bien ocurre tanto en regiones como en Santiago, es en las primeras donde las condiciones laborales del ejercicio periodístico son aún más precarias que las de los colegas en la capital. Hay medios que no cubren o cubren negativamente a autoridades u organismos públicos debido a deudas de publicidad oficial. Es una práctica que se ha detectado en algunas regiones. Finalmente, en algunas comunidades pequeñas, las autoridades tienen mucho poder y, por lo tanto, hay mucha posibilidad de influir a través de la pauta publicitaria en los contenidos de los medios de comunicación. Hay varias situaciones como éstas que se agudizan sobre todo en el caso de las regiones. Por ejemplo, en los casos de corresponsales nacionales, existen ocasiones donde los funcionarios públicos de carácter regional o local que se han sentido ofendidos o molestos por alguna publicación se quejan ante los directores o editores en los medios a nivel nacional. En algunos otros casos también los Municipios son propietarios de radios o de canales locales y muchas veces el único canal de una ciudad es de propiedad municipal o se financia con platas municipales.

6. Otro problema que se detectó tiene que ver con los mecanismos de fomento y subsidio que son considerados, en general, como insuficientes y, además, hay cuestionamientos a los mecanismos de asignación. Básicamente, nos referimos al Fondo de Fomento a Medios Regionales, Provinciales y Locales, que se entrega a través de la Secretaria General de Gobierno,

donde hay algunas críticas respecto a que priman las decisiones de los Gobiernos Regionales por sobre las decisiones que propone el jurado técnico que se constituye para efectos de asignar este fondo año a año.

Más transparencia, mayor pertinencia

Hay algunos datos que es necesario mencionar y que grafican los problemas que hemos mencionado. Entre el 2004 y el 2005 (año de elecciones generales), se triplicó el gasto en publicidad oficial a nivel de todos los ministerios. Otro dato: casi la mitad del gasto en publicidad se realiza a través del sistema de compras públicas o, al revés, casi la mitad se está haciendo por fuera. Es decir, el sistema de asignación de recursos de inversión publicitaria desde los organismos públicos no necesariamente está pasando por el sistema que, en teoría, hace más transparente la asignación de servicios y compras públicas.

-103-

El informe final de una comisión investigadora de la Cámara de Diputados en esta materia propuso una serie de recomendaciones para abordar una reforma legal que hasta la fecha no ha sido enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso. Parece fundamental que, a casi a dos años de debate de la presentación de los resultados de esta comisión investigadora, a casi dos años de la definiciones que se hizo de este informe del compromiso que en algún momento se obtuvo de las autoridades (en el sentido que este era un tema relevante y sobre el cual se debía legislar), hasta la fecha aún no ha habido un pronunciamiento oficial por parte del Ejecutivo en orden a enviar efectivamente las reformas que apunten a resolver los problemas que aquí hemos descrito muy someramente.

Y por eso es importante recordar algunas sugerencias que la misma comisión hizo en la medida que recogen una parte de los estándares internacionales exigidos en esta materia.

Por ejemplo, cualquier reforma en esta materia debe apuntar a realizar o promover investigación independiente referida a circulación, lectoría y público de los medios de comunicación. Se trata de un mercado altamente concentrado y centralizado en la capital, por lo tanto, hay poca información que tenga que ver con la circulación de medios de comunicación con el consumo, y con el comportamiento de audiencias en las regiones. Eso hace mucho más difícil tener información fidedigna que les permita a los organismos públicos asignar con criterios transparentes que sean fáciles de monitorear, de exigir rendición de cuentas, ya que no hay información confiable en esta materia.

Es importante, también, reformular los mecanismos contractuales que aseguren la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la contratación de la publicidad oficial. Tener la capacidad de conocer de qué manera se asignan los recursos públicos en materia de inversión publicitaria por parte del Estado.

-104-

Es importante que cualquier reforma en este tema establezca criterios y procedimientos claros, conocidos, auditables, mediante los cuales la administración del Estado tome las decisiones respecto a la inversión publicitaria: en definitiva, cuál es el proceso que sigue la toma de decisiones para que la inversión pública vaya a tal o cual medio, vaya a tal o cual campaña publicitaria.

Es importante también establecer discriminaciones positivas que beneficien a los medios regionales y locales que sean mejores y más pertinentes para la comunicación de los órganos públicos. Tal como está planteado el sistema actualmente, es imposible para los medios de comunicación más pequeños locales, regionales, competir en igualdad de condiciones con medios que tienen características nacionales, que pueden ofrecer precios mucho más competitivos y el servicio completo de difusión, incluso, en cadenas nacionales. Por lo tanto, lo que se propone, por lo menos a partir de la discusión de esta comisión especial de la Cámara de Diputados, de lo que hemos ido investigando, tiene que ver con ir apuntando -y relevando- a las especificidades que tiene la realidad local y regional.

Del mismo modo, es necesario que cualquier regulación aborde la exigibilidad a todos los organismos públicos de elaborar un plan de medios anual, lo que permite evitar la fragmentación del gasto y asignar los presupuestos por fuera del sistema de licitaciones y de compras públicas. Del mismo modo, estos planes deben incluir el objetivo de las políticas que se quieren alcanzar, los públicos a los cuales apuntan, la duración, el objetivo y, finalmente, tener acceso público a toda la información relativa a las campañas públicas y a la inversión pública en materia de comunicación y medios de manera homogénea. De esta manera, concretar la posibilidad de acceder a través de los sitios electrónicos de cada servicio a su plan anual de compra, saber cuáles son sus gastos, a dónde fue esa inversión, pero de manera equitativa en cada uno de los servicios, con el mismo lenguaje, con el mismo formato, etc.

En definitiva, el desafío es generar condiciones transparentes y competitivas, a la vez que pertinentes, para hacer de la inversión publicitaria oficial un instrumento de interlocución con la ciudadanía y de difusión de políticas públicas, y no una herramienta de control de los contenidos de los medios.

Exigencias y desafíos de la puesta en marcha de la Ley de Acceso a la Información Pública en Chile

Moisés Sánchez³⁵

Mi exposición se referirá a una normativa recién aprobada, la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, que en estos días ha tenido bastante cobertura en los medios de comunicación, centrándose fundamentalmente en el acceso a los datos de las remuneraciones, las asesorías de los empleados públicos, las relaciones de parentesco, etc.

La primera aproximación ha sido bastante interesante porque nos ha permitido, más que saber, constatar con datos concretos que existen ciertos problemas en el sector público. ¿Por qué se producen? ¿Cómo se solucionan?, son preguntas de otro debate. Lo que sí es cierto es que esta ley de transparencia permitió visibilizar, desde su primer día de vigencia, estos dos problemas y constatarlos.

-107-

Esto no es menor para el mundo de la prensa y para los medios de comunicación y periodistas, porque permitió advertirlo de una manera fehaciente. Es decir, este hecho no fue un trascendido de una fuente, no fue lo que me dijeron por ahí en los pasillos, sino lo que estaba oficialmente publicado en las distintas páginas web institucionales. De esa forma, desde el primer día de funcionamiento de esta ley, quedó en evidencia que esto algo de impacto tenía en el mundo de la prensa. Sin embargo, ese impacto no se puede reducir a lo que salió en las páginas web. Y justamente me interesa abordar este tema.

35 Director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso

Primero partir por los grandes principios: ¿Por qué nosotros tenemos Ley de Transparencia y Acceso a la Información? Por varios motivos:

Uno, por una suerte de reacción presidencial frente a ciertos escándalos de desviación de recursos públicos y su transferencia a organizaciones que ejecutaban este gasto para otros fines. Este fue el caso de Chile Deportes, entre otros, lo que mostró que había problemas en la discrecionalidad de la asignación de los recursos públicos. Esa discrecionalidad evidentemente era un problema de transparencia. A lo anterior, que fue a principios del 2006, se sumó un importante fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó a nuestro Estado justamente por haber negado acceso a la información sobre un importante proyecto forestal en el sur de Chile (Caso Claude Reyes vs Chile). Si bien, este caso se refería a temáticas más bien de carácter ambiental, la verdad es que fue tomado como un caso emblemático desde el punto de vista de acceso a la información, y que consolidó los principios de lo que debe ser este derecho, no solamente en Chile, sino en toda nuestro continente.

-108-

No extenderé la explicación sobre los principios. Solamente es importante decir, que en ese minuto, la Corte constató la importancia del acceso a la información para el control democrático y para la opinión pública. Una opinión pública informada permite ejercer el control social, desarrollar la participación ciudadana y, por lo tanto, el acceso a la información se constituye como un componente importante dentro del pilar de la discusión de las estructuras democráticas. Y en ese sentido, el título del presente panel -“Agenda Legislativa y Agenda Política”- hace sentido. En realidad cuando hablamos de acceso a información estamos hablando de restablecer esa posición desmedrada que tenía el ciudadano frente al Estado en el momento de hacer solicitudes de información. Hoy, se supone que eso tiene que ser de manera mucho más equilibrada; el ciudadano tiene derecho frente al Estado al momento de hacer sus solicitudes.

Lo bueno, lo malo y lo feo de la LAIP

Expongo varias características de esta ley para después lograr algunas reflexiones vinculadas al mundo de la prensa.

Es necesario entender que la definición de “lo público” que hace la ley de transparencia es ampliada de una manera que antes no era concebible. Con la normativa anterior solamente se podía acceder, en principio, a los actos y resoluciones del Estado, que en lenguaje no legal diríamos que son los documentos de la administración pública donde constan decisiones de las autoridades. La pregunta es: ¿Qué pasaba con aquellos datos o informaciones que no estaban en documentos, que no estaban en actos administrativos, en actos públicos, como pueden ser los criterios o la metodología utilizada en una decisión? O ¿qué es lo que está pasando a nivel de flujo de información dentro de un servicio? Eso, oficialmente, no se podía saber.

Esta ley lo que permite ahora es acceder, no solamente a los actos y documentos, sino también a los procedimientos por los cuales se toman las decisiones, y también a sus fundamentos. Por lo tanto, el abanico que existe para el mundo de la prensa de formular preguntas se amplía enormemente.

-109-

Al respecto, es importante también comentar que la ley no establece ningún tipo de limitación en términos de tiempo ni de formato para acceder a la información. Eso significa que yo puedo acceder a la información que está en papel, a la información que está en formato digital y también puedo acceder a la información que no está en ningún formato. Por ejemplo, los procedimientos que no se han formalizado dentro de la administración y que son de frecuente uso como los procedimientos para asignar becas o asignar ciertos recursos que no están muy regulados. Eso, de todas maneras, genera algún tipo de problema porque los soportes van cambiando a lo largo del tiempo. Y desde ahora creo que hay algunos problemas en términos de los formatos tecnológicos en los cuales esta información se respalda. Información que estaba antes en cintas digitales gigantes que

hoy día ya no se usan, no hay máquinas para leerlas. ¿Cómo rescatar esa información? Bueno, esos son desafíos de lo que viene desde hoy en adelante en materia de implementación y facilitación del acceso a la información.

Es preciso considerar que si bien se puede acceder a un amplio catálogo de informaciones, existe un límite. El Estado no está obligado a generar la información que no tiene, y por lo tanto, si le pido algo que el Estado no tiene o nunca ha generado, eventualmente me puede decir: “mire señor, yo no puedo entregarle esa información porque nunca la he tenido”. Este punto puede ser muy conflictivo en esta etapa de implementación y la retomaré al final.

-110-

Esta ley establece también ciertos criterios de reserva donde genera un catálogo de causales que está más o menos conforme con los estándares internacionales. Tal vez, la que genera más preocupación y la que puede generar más incertidumbre es la que se refiere a la afectación de las funciones del órgano. Es una causal muy *sui géneris* que no está en relación a las prácticas internacionales más difundidas, y que se aplicaría en aquellos casos en que un órgano público estima que la solicitud puede distraer excesivamente a los funcionarios de sus funciones al referirse a gran cantidad de información o porque es de alta complejidad su rastreo. Aquí hay un debate que hay que definir, donde yo solamente pongo el acento, porque creo que la prensa al momento de hacer sus investigaciones tal vez se va a encontrar muchas veces con argumentos de este tipo.

¿Para qué sirve esta ley?

Siguiendo con la idea de las aplicaciones concretas, y para que esto no se convierta en una disertación jurídica, imaginemos: Un periodista se sienta, mira la ley, y dice: ¿Para qué me sirven las definiciones de lo público y las causales? ¿Me entrega mayores herramientas para mi trabajo?

En esta materia, y solo a modo de ejemplo, quiero destacar la

importancia de tener acceso a los informes técnicos que genera el Estado, tales como los de auditoría, informes en derecho u otros.

Ha sido una práctica sostenida negar el acceso a la información sobre los documentos técnicos que fundamentan decisiones, especialmente en materias urbanísticas y ambientales. Yo no sé si ha sido explorado, pero también podría pensarse que ciertas áreas vinculadas a las concesiones, las radiofrecuencias, entre otras, exista todo un desarrollo de investigaciones técnicas a la cual la ciudadanía no ha tenido acceso. Creo que esto puede ser una gran oportunidad para empezar acciones de este tipo, de recuperar esta información para la sociedad.

También se pueden pedir metodologías. Por ejemplo, hago referencia a un caso argentino, que es el del índice de inflación de Argentina, donde algunas organizaciones pidieron información al instituto gubernamental que lo generaba y este dijo que la metodología era secreta. Se generó todo un debate, llegó a la Corte Suprema y, al final, la Corte decidió que esta información era de carácter público.

-111-

Situaciones de este tipo pueden darse y de hecho se han dado en Chile. Recordemos el caso de las estadísticas de pobreza, dos años atrás: el Ministerio de Planificación sacó una rimbombante noticia respecto a que los índices de pobreza en Chile eran bastante bajos o casi nulos. Cuando varios centros de estudio preguntaron cuál fue la metodología con la cuál se midió la pobreza, en una primera instancia no quisieron entregar ese dato y después de un gran debate público, colocaron la metodología en la página *web* y todos los especialistas se percataron de que la metodología utilizada no era la adecuada. De esta manera, acceder a las metodologías puede servir para hacer seguimiento, y juicio crítico a la ejecución de las políticas públicas.

También es posible acceder a los criterios para la toma de decisiones. Eventualmente, a través de esta nueva herramienta legal se podría pedir a la autoridad información sobre cuáles

fueron los criterios utilizados para asignar las becas de CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile) o las becas de posgrado a los distintos estudiantes. Si usted ingresa a la página de CONICYT, en general, está definido el procedimiento en términos bastante genéricos pero la razón por la cual un alumno precede al otro no está explicitada. Entonces, sería interesante saberlo y esta ley nos permite acceder a este tipo de información. Lo mismo pasa con los subsidios sociales, habitacionales, entre otros.

-112-

Una oportunidad muy interesante que ofrece para el periodismo, particularmente el de investigación, es el acceso a los procedimientos internos y el flujo de información dentro de los órganos del Estado. Hay un caso inglés muy interesante: el Ministerio de Defensa estableció una serie de protocolos sobre acceso a la información elaborada en conjunto con la prensa, donde definieron el nivel de publicidad de cierta información vinculada con áreas estratégicas. En los casos sensibles se definió que si bien no se podía acceder al núcleo de la información, sí era posible saber si existía o no, donde estaba la información, quién la utilizaba y cómo circulaba esa información dentro del servicio. Imagínense esa misma reflexión respecto a cierta información de inteligencia vinculada, por ejemplo, a las comunidades indígenas del sur de Chile. Creo que ahí hay un tema que se puede desarrollar y que ofrece enormes posibilidades.

También, a través de determinadas solicitudes, uno podría saber la conducta proactiva del Estado en su labor de control o fiscalización. Por ejemplo, cuando Santiago comienza el periodo crítico de contaminación en abril, se podría pedir el número de fiscalizaciones efectuadas al sector industrial emisor de gases contaminantes, para saber si se ha tenido o no una conducta más o menos en relación a años anteriores, y contrastarlo con el discurso de la autoridad. Por eso, usar estas leyes para saber las medidas que ha adoptado la autoridad y comparar año tras año la mayor o menor intensidad también puede ser un aspecto tremendamente interesante y relevante.

Les quiero mostrar un cuadro en donde se listan los temas que eran los “preferidos” por parte de las autoridades en materia de reserva de información, antes de la entrada en vigencia de la ley de acceso a la información. Hasta el año 2005, los jefes de Servicio tenían la posibilidad de establecer catálogos de información reservada, los que llegaron a ser casi 100.

El análisis temático de todas esas resoluciones dejaba en claro que el tema favorito, o el núcleo duro del secreto al acceso de la información, estaba justamente en los informes y estudios técnicos. La verdad es que nunca hemos podido explicarnos de manera científica por qué son los informes y los estudios el tema preferido para definirlos como secretos o reservados, pero sí queda claro que a través de los informes y estudios técnicos se hacen asignaciones de propiedad, se entregan las concesiones o se cambian planes reguladores. Creo que puede haber una relación entre lo que son informes técnicos y los intereses en juego y la intensidad con que los órganos públicos quieren conservarlos.

-113-

Materia	Resoluciones de Secreto
Informes y estudios	67
Licitaciones	61
Carpetas de vida del personal	56
Sumarios administrativos	55
Correspondencia oficial del Servicio	50
Remuneraciones del personal	44
Denuncias y demandas	40

Elaboración propia

Algunos aspectos críticos para la libertad de prensa

Primero, es una cuestión fundamental que los órganos públicos entiendan que bajo la actual legislación no es posible establecer catálogos de información reservada. Hay una idea por parte de

algunos órganos que hay que hacer una clasificación previa, la que después sería oponible al peticionario. Nada más lejos del sentido de la ley, pues las negativas a entregar deben ser fundadas en cada caso, por lo cual no pueden hacerse definiciones genéricas que velarían la razón de interés público que debe argumentar el Estado. Tampoco se pueden establecer restricciones al uso o empleo de la información. Ningún órgano público nos podría decir: “le entrego la información si -y sólo si- usted no la publica en un medio”.

Un tema que también es importante tener presente es que es posible acceder a la información parcial. Esta ley entrega una enorme posibilidad al periodismo de investigación, posibilidad que en muchos países ha tenido un enorme desarrollo, que es la posibilidad que el Estado y órganos públicos entreguen antecedentes públicos que están contenidos en otros documentos que contienen información reservada.

-114- La práctica internacional ha mostrado que eso, en concreto, se hace por dos vías: sacando la información que es reservada por ejemplo mediante tachaduras, entregando el documento, o generando versiones públicas de esos expedientes o antecedentes, que son resúmenes de lo que puede publicarse. Esto es tremendamente importante para el periodismo, dado que la práctica anterior era que si ese era un informe, por ejemplo de defensa, inteligencia, o algo más sencillo, sobre temas urbanos, tenía algún dato reservado, se negaba el informe completo. Hoy es posible acceder a la información parcial.

El tema de los costos tiene que ser solamente limitado al tema de la reproducción de la información. No es posible que exista la práctica que en algunos servicios se constataron hace algunos años o meses atrás de cobrar tarifas excesivas por la reproducción. Hoy día, hay algunos Municipios que están cobrando 1.200 pesos (unos dos dólares) por página fotocopiada. Creo que esas prácticas deben irse superándose porque evidentemente si me piden copiar un informe de cien páginas a esas tarifas no lo voy a hacer si no tengo los recursos.

Una reflexión que es muy importante es que si bien esta ley no obliga al Estado a generar información que no tiene, nada dice respecto a que no tenga la obligación de sistematizar, ordenar, buscar o rastrear información. Generar información y ordenarla o buscarla, son dos cosas distintas. En esa línea, si se le pide a un organismo público el informe epidemiológico sobre la Listeriosis de la Comuna de Las Condes, puede ser que el SEREMI (Secretaría Regional Ministerial) de Salud y la autoridad sanitaria no haya generado nunca ese informe, y por ello a propósito de mi solicitud tampoco tendrá que hacerlo. Sin embargo, cuando le pregunto sobre las condiciones en que viven los presos de las cárceles (por mencionar un ejemplo que fue promovido por la Universidad Diego Portales), su número, qué comen, cuántos duermen en las habitaciones y el órgano encargado responde que no tiene esa información porque no la ha sistematizado, son casos distintos.

Es muy importante que los organismos públicos entiendan que existe una obligación mínima de búsqueda y sistematización. Si no fuera así, no sería posible contestar a preguntas tan básicas y elementales como cuántas mujeres trabajan en un servicio. Por ejemplo, en materia de manejo presupuestario respecto a los fondos asignados para la lucha contra el SIDA por la cooperación internacional, ¿cuántos de estos recursos han sido destinados a gastos de administración y cuántos a control de las enfermedades y al tratamiento de los enfermos? No podría hacer esa pregunta si es que se considera el acceso con una visión estrecha.

-115-

La definición de los contenidos de causales de reserva va a quedar entregado, por lo menos en una primera instancia, al Consejo para la Transparencia. Es importante que respecto a las actuaciones del Consejo y de sus decisiones también la prensa, los periodistas, tengan un ojo avizor importante, no pensando en que no funcionará, sino en que esta institución también necesita el apoyo ciudadano para que saque buenos fallos y genere buenos precedentes válidos, no solamente para Chile, sino para toda nuestra región

Pregunta del público. ¿Existe una evaluación preliminar de cómo han respondido las instituciones a la ley de transparencia? ¿Quién asume el costo de responder a los ciudadanos? ¿Se asignó algún presupuesto para ello?

Todavía no hay evaluaciones. Existen algunos ejercicios de carácter más bien académico que han hecho test de la capacidad de respuesta de algunos órganos públicos conforme a ciertas metodologías. Hay que preguntarse cuándo es el momento de evaluar, pues hoy lo que podemos monitorear es cuánta información se ha subido a la página web. Sin embargo, que el tema importante se está respondiendo en tiempo, de manera completa y fundamentada a la gente, ese es un tema que todavía falta tiempo, hay que esperar qué pasa con las primeras solicitudes.

-116- Sobre quién asume el costo de las respuestas, es una pregunta muy interesante porque varios organismos públicos han planteado el punto de que son un órgano pequeño y se tiene una cantidad de funcionarios limitados. Entonces ¿quién asume el costo de distraer uno o dos empleados en la semana para contestar una pregunta compleja? Lamentablemente, el presupuesto de este año no consideró partidas específicas para suplementar los presupuestos institucionales, lo que están haciendo ahora es asignar recursos en diversas partidas. Esperamos que la discusión pública que se ha generado hoy contribuya a que las definiciones presupuestarias al año siguiente sí efectivamente se consideren mejoras, complementos, lo que sin duda va a mejorar el sistema.

Agenda Digital: desafíos y temas en carpeta

Tania Gallardo³⁶

El presente texto propone una mirada a lo que son los avances, desafíos y temas pendientes en la agenda digital chilena desde la perspectiva de la sociedad civil.

En ese sentido, es pertinente comenzar con una breve reseña de lo que es la agenda digital y al proceso que se vivió para construirla. Proceso en el cual tuvimos, como ONG y como Mujeres en Conexión, la posibilidad de participar activamente junto con otras organizaciones sociales.

-117-

La agenda digital chilena se plantea como una política pública para profundizar el desarrollo de las tecnologías de información como un eje impulsor del progreso de Chile. El trabajo de construcción de esta política se realizó durante el año 2007 en una suerte de encuentro de distintos sectores relacionados con el tema que incluía al gobierno, representantes de la sociedad civil y del sector privado.

Dicho trabajo focalizado durante ese año dio origen a un documento que contiene esta política pública y que se limita básicamente a cuatro líneas de acción, que voy a explicar a continuación:

1. Política tecnológica: incluye el marco jurídico, en

36 Miembro de Mujeres en Conexión y Centro de Software Libre (www.csol.cl)

particular lo relacionado a la Ley de delitos informáticos, entre otros; la adopción de estándares y el uso y adopción de *software* libre en la administración pública.

2. Proyecto que incluye educación, capacitación y desarrollo de competencias, gobierno electrónico e infraestructura en conectividad y acceso.
3. Desarrollo de la industria.
4. Diseño institucional que permita realizar un desarrollo adecuado de esta estrategia digital.

El tema de la institucionalidad, que se planteó para el desarrollo de la agenda digital, se constituyó básicamente en torno a tres ejes principales. El primero de ellos fue la conformación de un Comité de Ministros y una Secretaría Ejecutiva que dependa del Ministerio de Economía y que está, desde la fecha hasta hoy, funcionando correctamente. En segundo lugar está el Consejo Consultivo Nacional e Internacional que funciona, de alguna manera, de acuerdo a los requerimientos en el tiempo. En tercer lugar se constituyeron Mesas Regionales de Participación de estos actores, todos relevantes, del proceso en el que está incluida la sociedad civil. Esas mesas regionales tuvieron una participación activa durante el proceso de conformación de la agenda, pero una vez que se publica el documento, estas mesas se disgregan y quedan inactivas.

-118-

Como paso siguiente en la formulación de la estrategia digital se propone un plan de acción digital 2008-2010. Por las fechas podemos ver que ese plan de acción es un poco más acotado al alcance del gobierno. Básicamente, incluye un conjunto de 25 iniciativas concretas que le dan la bajada a la estrategia digital en forma de proyecto.

Ese plan de acción digital se publica en abril del 2008 y contempla los siguientes ejes de acción: Incremento de acceso a conectividad, gobierno electrónico, adopción de TICs

en empresas y clases, también educación y competencias internacionales y mejora condiciones del entorno, considerando el marco legislativo y normativo transversal. Sobre la base de este plan de acción digital se definieron prioridades y recursos para los próximos años.

Del dicho al hecho...

Una vez revisado este contexto cabe hacerse la pregunta de cómo vamos en la implementación de esta estrategia digital. Y, en ese sentido, existen dos miradas. La primera de ellas está relacionada con revisar los avances de este plan digital 2008-2010 desde una perspectiva de administración de proyectos. Tenemos 25 iniciativas con dos años de plazo para su realización y en realidad no sabemos a ciencia cierta cuántos de estos proyectos se han realizado, cuáles están en curso o cuáles han tenido algún problema en su implementación. Por otro lado, nos interesaría saber los resultados más allá de las cifras; nos quedamos mucho en las estadísticas, pero nos falta siempre una mirada desde el punto de vista de la evaluación de beneficiarios, destinatarios y participantes de estos distintos proyectos.

-119-

¿Cómo se incorporan a través del tiempo nuevas temáticas a este plan de acción digital? y ¿cómo se garantiza su continuidad? Por ejemplo, el plan de acción digital contempla todo lo relativo con infraestructura, acceso y conectividad, pero no dice nada respecto a contenido. Haciendo conexiones con lo planteado por Moisés Sánchez, con la Ley de Acceso a la Información hoy día se nos presenta la oportunidad cierta de acceder al estado de avance de estos proyectos de agenda digital, lo cual es una gran oportunidad para la sociedad civil.

Una pregunta que quizás resulte un poco provocativa: ¿Cuántos chilenos y chilenas realmente conocen la estrategia digital y conocen este plan de acción digital? Porque en la medida en que este conocimiento sea real y efectivo podremos estar

hablando de participación real de la sociedad civil en esto de la sociedad de la información en Chile y, en particular, en el tema de la estrategia digital.

Falta, falta

A partir de este breve análisis, propongo tres desafíos de temas pendientes que, desde mi punto de vista, se presentan en el tema de estrategia digital y su contexto:

Primer desafío: promoción del debate y construcción de opinión pública. Es donde los medios de comunicación tienen un papel sumamente relevante. Si hiciéramos que hubiese opinión pública relacionada con usos sociales, usos económicos, usos culturales, educativos de la tecnología de información y políticas públicas vinculadas a aquello, desembocaríamos en preguntas como: ¿qué está haciendo el gobierno respecto a temas que me competen a mí como parte de la ciudadanía? ¿Qué está sucediendo en el plano normativo y legislativo que impacta directa o indirectamente nuestra vida como ciudadanos?

-120-

En este encuentro se han analizado dos reformas: la de Radios Comunitarias, en curso, y la ley de Acceso a la Información, en implementación, pero hay otras leyes y es necesario reparar en ellas también. Para eso se requiere sensibilizar e informar a la opinión pública, a la ciudadanía, con respecto a las materias relacionadas con políticas públicas. De la misma manera, sensibilizar e informar a nuestros legisladores y gobierno sobre temas relacionados con desarrollo digital para que eso sí sea un tema en agenda.

Y, en ese sentido, hay varios ejemplos de campañas de promoción de debate y construcción de opinión pública con respecto a tecnologías de información; voy a nombrar dos. Hubo un encuentro ciudadano digital que tuvo lugar el año 2008 y, como resultado, impulsó un proyecto de acuerdo que fue aprobado en la Cámara de Diputados, ejemplos de

campañas, donde se dieron cita más de cien representantes de la sociedad civil, de empresas y de gobierno, todos juntos conversando acerca de las temáticas que tenían relación con la implementación de la estrategia digital. Otro ejemplo de esto es la campaña de información y sensibilización “Trato justo para todos”, que se ha levantado desde la sociedad civil y que tiene relación con la Ley de modificación de la Propiedad Intelectual, y que tiene como gran gracia que trajo un tema a debate que es generalmente ajeno a la opinión pública.

Segundo gran desafío: la participación activa de la sociedad civil. Es necesario crear y garantizar espacios de participación, de trabajo multidisciplinario, multisectorial entre gobierno y privados, como el proceso de formulación de la estrategia digital. Básicamente, vivimos el proceso de la Coordinación Nacional, que tuvo un papel relevante de coordinación como red de las mesas multisectoriales en estrategia digital, donde se consideraron los temas específicos de la estrategia y temas transversales que no fueron considerados directamente en la estrategia digital o en su plan de acción, como fueron comunicaciones, legislaciones, género, entre otros.

-121-

Con esto apuntamos a crear básicamente incidencia política ciudadana en la creación, implementación y fiscalización de políticas, programas e iniciativas públicas para una ciudadanía organizada, propositiva e informada, sobre los ejes de escuchar, opinar y elaborar, y mejorar los niveles de transparencia, *accountability*. Esa fiscalización que debiera hacer nuestra sociedad civil de los programas y propuestas del Estado y mayor incidencia en los procesos legislativos y normativos.

Tercer desafío: proveer una institucionalidad adecuada para que esta estrategia digital llegue a buen término y tenga continuidad en el tiempo. Una institucionalidad que dirija las políticas públicas para el desarrollo de Chile, que libere el diseño de las mismas, que promueva iniciativas de gobierno en torno al tema de generación de información, que abra canales para la participación de todos los sectores y garantice la continuidad de

la estrategia digital chilena. Como mencionaba anteriormente, queda un vacío entre el 2010 y el 2012. ¿Qué va a pasar con ese vacío? ¿Qué pasa con la continuidad de los proyectos si ya tienen un final feliz y tienen un producto tangible, qué pasa con ese producto? ¿Cómo le damos continuidad?

En ese sentido es importante mirar experiencias de otros países que hoy día ya cuentan con un Ministerio de Ciencias, Tecnología, Telecomunicación o alguna forma parecida, que da cuenta de la importancia que asume el país del tema tecnológico para su desarrollo. A mi juicio es el mayor desafío, pero se requiere una voluntad política, una voluntad de Estado; se requiere que todos los actores tomen conciencia de la importancia de las tecnologías de información, producción e impresión digital como una herramienta de democratización de la información, de la participación ciudadana y finalmente de la superación de la pobreza y la discriminación.

-122-

Pregunta público. ¿Qué se ha hecho en concreto para superar la brecha digital en Chile? ¿Cómo vamos en relación a otros países?

Son tres las líneas que se han llevado adelante. La primera es la línea que sigue el Ministerio de Educación con el programa Enlaces y todos los programas anexos a ese que tienen como objetivo, básicamente, acercar todo lo que es la inserción digital de todos los alumnos en la sala de clases y también a las comunidades cercanas a los colegios. Por otro, lado están los programas de acceso y conectividad de la SUTBTEL y, básicamente, los programas de Su Centro y Tele Centro que han permitido que cada vez más personas en Chile tengan acceso y conectividad. Finalmente, está el aumento en lo que es la conectividad móvil.

Sobre cómo estamos respecto a otros países, es sumamente relativo. Me permito dar una opinión bastante personal al respecto. Las estadísticas nos sitúan bien si nos comparamos

con otros países de Latinoamérica; pero si nos comparamos con algunos países de Europa, estamos bajos, pero decimos que estamos en vías de desarrollo, por lo tanto, los miramos como un ejemplo a seguir.

Yo haría un alcance respecto a las cifras y lo que corresponde a la calidad y efectividad de estos programas de superación de la brecha digital. Por ejemplo, por una parte, está el proyecto Enlaces (Proyecto del Ministerio de Educación en Chile apoyado en herramientas tecnológicas) y en más del 80% de los colegios actualmente tienen conectividad a Internet; pero yo me preguntaría si en realidad esa conectividad es efectiva, si los alumnos tienen acceso a Internet en la medida en que se requiere como para considerar que se ha superado la brecha digital. En general, con todos los programas de gobierno, actualmente ese es un tema que hay que considerar. O sea, ver más allá de las cifras y de las estadísticas y preocuparnos de evaluar también la opinión de los beneficiarios, los destinatarios, los participantes de estos programas para ver si la superación de la brecha digital es efectiva.

-123-

Pregunta Público. ¿Con qué estrategia se puede impulsar la participación de la ciudadanía en los debates legislativos vinculados a medios de comunicación y estrategia de información?

Cuando hablamos de estrategia hay que pensarlo de distintos lados. La participación ciudadana y el debate legislativo tienen que ver con acceso a los debates que hoy día tienen lugar, ver las causas del debate y ver cuáles son las distintas líneas de discusión en ese debate legislativo.

No hay un canal directo para que la opinión ciudadana se haga presente directamente en el debate legislativo como tal, pero sí hay caminos alternativos que son sumamente poderosos. Por nombrar uno, la Biblioteca del Congreso lidera ahora una iniciativa en relación al acceso de todo lo que son las leyes

desde su portal. Eso nos abre la posibilidad, como ciudadanos, de entrar a ver lo que está pasando. Por otra parte, lo que mencionaba sobre la ciudadanía organizada y participativa, como ONG junto a otras organizaciones, nos hemos planteado servir de alguna manera de puente entre el ciudadano de a pie y estas discusiones legislativas.

Es pertinente mencionar la experiencia que tuvimos participando en la estrategia digital. Hubo un momento en que se abrió un espacio de participación ciudadana con acceso libre a través de Internet y en ese minuto pasó algo bastante sorprendente para nosotros. Cuando uno esperaba que ese blog se llenara de comentarios acerca de temas que estaban en discusión, resulta que el ochenta o noventa por ciento de los comentarios no eran pertinentes a la discusión y fueron eliminados. Cuando se abren espacios y la ciudadanía no está informada realmente de los temas que se están discutiendo puede suceder esos efectos que son contraproducentes. La estrategia sería incrementar donde existiera algunos puentes iniciales y un compromiso de la ciudadanía a informarse efectivamente y a participar.

IV.

**Compromiso de los candidatos a la
Presidencia de Chile con**

**LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL
ACCESO A LA INFORMACIÓN, EL DEBATE
PÚBLICO Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS
COMUNICACIONES**

En el marco de la conmemoración del Día Mundial por la Libertad de Prensa 2009, organizada conjuntamente entre la OREACL/UNESCO Santiago, la Delegación regional de Cooperación para el Cono sur y Brasil, Embajada de Francia en Chile, el Programa de Libertad de Expresión del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile y la Cátedra UNESCO de Comunicación de la Universidad Diego Portales, los siete candidatos presidenciales conocidos en mayo de 2009 suscribieron un "Compromiso con la libertad de expresión, el acceso a la información, el debate público libre e informado y la democratización de las comunicaciones".

A continuación, reproducimos el documento firmado por Eduardo Frei (Concertación de Partidos por la Democracia), Sebastián Piñera (Coalición por el Cambio), Marco Enríquez-Ominami (Independiente), Jorge Arrate (Juntos Podemos), Alejandro Navarro (MAS) y Adolfo Zaldívar (PRI). Pamela Jiles (Independiente) grabó, al igual que todos los otros aspirantes a la presidencia, un mensaje audiovisual con su propuesta en estas materias pero se negó a firmar el documento por considerarlo insuficiente.

COMPROMISO CON LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, EL DEBATE PÚBLICO LIBRE E INFORMADO Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

Santiago, 5 de mayo 2009.

En el marco del Día Mundial por la Libertad de Prensa 2009, los candidatos a la presidencia de la República de Chile de los partidos y las coaliciones políticas, firman el siguiente compromiso por la libertad de expresión en Chile.

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido por todos los tratados internacionales suscritos por Chile y por los organismos internacionales en los cuales participa activamente, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), particularmente UNESCO;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados miembros de la OEA; los candidatos a la presidencia de la República de Chile adoptan los siguientes compromisos:

IMPULSAREMOS las reformas legislativas, normativas e institucionales que permitan adecuar la legislación interna a los compromisos internacionales de Chile en materia de libertad de expresión.

PROMOVEREMOS políticas públicas tendientes a respetar y fortalecer la libertad de expresión en su más amplia acepción.

PROFUNDIZAREMOS las reformas en marcha referidas al derecho de acceder a información pública y fortaleceremos el rol del Consejo por la Transparencia. Daremos máxima difusión de la ley y sus herramientas entre la ciudadanía para fomentar su uso.

Un esfuerzo de



Contacto: cilagos@uchile.cl / rppice@uchile.cl / comunicaciones.santiago@unesco.org o a (56-2) 9787919

AMPLIAREMOS Y GARANTIZAREMOS la transparencia en los mercados de medios de comunicación e impulsaremos políticas públicas tendientes a promover la diversidad comunicacional en consonancia con los compromisos internacionales del Estado de Chile referidos al derecho a la comunicación.

NOS COMPROMETEMOS a superar la brecha digital y democratizar las comunicaciones, implementando políticas públicas que fortalezcan el rol de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas. Promoveremos un Estado comprometido con la imparcialidad tecnológica informada y esforzado en eliminar las iniquidades tecnológicas.

ESTAMOS CONVENCIDOS del rol que los medios juegan en el robustecimiento del diálogo social y del mutuo entendimiento, así como de su capacidad de promover el intercambio de ideas, fomentar la rendición de cuentas y permitir el acceso a información pluralista e independiente.

POR TODO LO ANTERIOR, renovamos nuestro compromiso con "Los Medios de comunicación como plataforma de diálogo y los desafíos para construir ciudadanía".



“... si no pueden todos ser de igual parecer -¿y quién aspirará a tanto?- será sin duda más saludable, más prudente y más cristiano que sean muchos tolerados, antes que todos constreñidos”.

Aeropagítica - John Milton



Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe UNESCO Santiago



Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO



Cátedra Unesco medio de comunicación y participación ciudadana

Manuela Gumucio, Enrique Mujica, Victoria Uranga, Guillermo Mastrini, Beatriz Costa Barbosa, Guillermo Turner, Rosario Puga, Moisés Sánchez, Tania Gallardo.

Claudia Lagos (editora)