



Santiago, 1 de febrero de 2022

REF: Presenta Iniciativa Convencional Constituyente

DE: Convencionales Constituyentes firmantes

A: Mesa Directiva de la Convención Constitucional

De nuestra consideración,

Dentro del plazo establecido y de conformidad a los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de la Convención Constitucional, y lo que indica el artículo 62 del mismo, los convencionales constituyentes venimos en presentar la siguiente Iniciativa Convencional Constituyente solicitando en el mismo acto su distribución a la **Comisión N°7 de Sistemas de Conocimiento, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios**, en virtud del artículo 68, letras b) y m) del Reglamento General.

Propuesta de norma constitucional: **Sistema de Medios Públicos**

I. Justificación

1. Los sistemas de medios públicos

Es indudable la creciente influencia que tienen los medios en el actual contexto sociocultural, cuestión que se suma al auge de nuevas tecnologías y un mundo enteramente globalizado que ofrece una variedad de alternativas para acceder a la información de manera inmediata.

En esa línea, un aspecto fundamental que distingue a los medios de otras actividades económicas es el impacto que tienen en derechos fundamentales tales como la libertad de expresión, de acceso a la información o a la comunicación, particularidades que exigen un tratamiento especializado, donde evidentemente el Estado tiene un rol fundamental en salvaguardar los distintos valores democráticos que puedan concurrir.

Al respecto, es necesario señalar que históricamente se han distinguido dos modelos o paradigmas de políticas de comunicación. El primer modelo es el norteamericano, donde el Estado se encargaría de otorgar licencias al sector privado para que éste las administre. El segundo modelo es el europeo, donde se concibe la idea de medios públicos centrados en la transmisión de contenidos orientados al interés público, y alejado de las lógicas netamente

mercantiles, y que desde la década de los ochenta superó su carácter monopólico permitiendo la entrada de actores privados, pero manteniendo lógicas de interés general¹.

Centrándonos en el concepto de medios públicos, se ha considerado por un amplio sector de la doctrina que son tres los principios que organizan la actividad de estos servicios. En primer lugar, la universalidad, que implica que los servicios deben ser prestados a la totalidad del público en igualdad de condiciones. En segundo lugar, la continuidad, que exige que el Estado debe garantizar la prestación de forma constante. Y por último, el cambio, que supone la necesaria actualización del servicio².

Asimismo, el autor Gaëtan Tremblay, ha dado luces de una definición de servicio público, señalando que sería una actividad considerada de interés general para la comunidad, reconocida así por el Estado, teniendo presente que por su naturaleza y particularidades no puede abandonarse dicha actividad enteramente al sector privado -como a las lógicas mercantiles- debiendo asumirse por parte del Estado tanto su responsabilidad como su control³.

En ese marco, particularmente el sistema de medios públicos emerge como un mecanismo institucional para garantizar una redistribución universal del servicio brindado, buscando ofrecer a la ciudadanía un libre e igualitario acceso a cuestiones tales como el entretenimiento, información o educación de alta calidad, guiándose por necesidades de interés público, y no así por criterios que otorguen mayores beneficios económicos.

Y es más, sería posible afirmar que ante la ausencia de medios públicos, el derecho a la información, el pluralismo, y la diversidad de contenidos se ven impedidos por las prácticas de explotación comercial o por el uso oficial de los medios⁴. Los medios públicos, por tanto, son fundamentales para contribuir a la calidad de vida comunitaria y el desarrollo de la cultura democrática⁵.

Esto implica necesariamente que la actividad de los medios públicos, al estar orientada al interés público y general de la ciudadanía, no así por lógicas comerciales o de mercado, debe concebir a las audiencias o público como ciudadanos, y no como consumidores⁶.

Un sistema de medios públicos, por tanto, se erige como un pilar para la convivencia democrática, en la medida que un sistema robusto de medios públicos es el complemento ideal de los actores de carácter privado y de carácter comunitario que conforman los

¹ MASTRINI, Guillermo. "Medios públicos y derecho a la comunicación". (2011). Página 34.

² Ibid. Página 32.

³ LINARES, Félix. "Servicio público en los medios de comunicación gestionados por el Estado nacional: La búsqueda de un modelo en Argentina". VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. (2013). Página 4.

⁴ BECERRA, Martín. "Public Broadcasting: The Latin American Exception. The Political Economy of Communication" (2019). Página 107.

⁵ GARNHAM, Nicholas. "Building the digital commons: public broadcasting in the age of the internet". Conferencia en la Universidad de Montreal. (2004). Página 16.

⁶ LINARES, Félix. "Servicio público en los medios de comunicación gestionados por el Estado nacional: La búsqueda de un modelo en Argentina". VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. (2013). Página 7.

ecosistemas mediáticos, actuando a su vez como un pilar comunicativo de las diferentes necesidades de la democracia, tales como el diálogo, diversidad de ideas, construcción de identidades, tolerancia y libertad de expresión⁷.

Lo anterior exige que los Estados superen el carácter de su actividad limitada a las obligaciones de abstención, y en cambio, asuman obligaciones de prestación destinadas a garantizar pluralismos, diversidad y desconcentración frente a tendencias o prácticas monopólicas⁸.

Para cumplir con el rol anteriormente señalado, Antonio Pasquali enumeró una serie de elementos que deben concurrir para que el servicio de medios públicos opere como garante de la libertad de expresión, pluralismo y democratización. Se requiere participación social en las decisiones y producciones vinculadas a este servicio, independencia respecto de presiones económicas de las lógicas netamente mercantiles, y del poder político para someter la línea editorial, búsqueda de cobertura nacional, profesionalismo y alta calidad, descentralización⁹.

Por otro lado, Benson y Powers, han planteado cuatro características relativas al funcionamiento autónomo y adecuado de las emisoras públicas. En primer lugar, que el financiamiento se establezca para un periodo de varios años y no sólamente por un año, evitando que el gobierno vincule directamente su aporte de recursos a la aprobación o reprobación de algún programa en particular. En segundo lugar, la existencia de organizaciones de vigilancia que incentiven la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas. En tercer lugar, priorizar la importancia de ofrecer una programación de alta calidad, y cohibir la influencia gubernamental en la programación mediante la creación de criterios técnicos para la concesión de financiamiento. En cuarto y último lugar, agencias o consejos de supervisión o administración cuyo objetivo es separar a las emisoras públicas del gobierno de turno¹⁰.

Dicho sistema de medios públicos debe hacerse cargo igualmente de las nuevas condiciones que supone la convergencia tecnológica entre los medios audiovisuales, de internet y de las telecomunicaciones, proceso que implica una difuminación de las fronteras respecto de los medios entre sí, y entre otras industrias info comunicacionales como el internet o las telecomunicaciones. Este nuevo entorno tecnológico permite una proliferación de operadores de radiodifusión abierta, y aún más de operadores a través de internet, cuestión que ha sido aprovechada por el sector privado para generar la supremacía de los servicios comerciales. Tales condiciones exigen necesariamente reconfigurar la tradición regulatoria clásica de los medios públicos, que se sostenía principalmente en la escasez del espectro radioeléctrico como también en la protección de la diversidad e identidad cultural.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. "Principios y buenas prácticas para los medios públicos en América Latina". Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. (2015). Página 11.

⁸ Linares, Alejandro. "Los modelos de medios públicos en Uruguay, Paraguay y Brasil. Derecom, 20 (2016). Página 19.

⁹ LINARES, Félix. "Servicio público en los medios de comunicación gestionados por el Estado nacional: La búsqueda de un modelo en Argentina". VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. (2013). Página 6.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. "Principios y buenas prácticas para los medios públicos en América Latina". Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. (2015). Página 11.

2. Contexto internacional

Para configurar un sistema de medios públicos es imprescindible acudir a los distintos instrumentos de Derecho Internacional, de los cuales es posible extraer una serie de directrices y recomendaciones para los Estados.

En primer lugar, es necesario hacer referencia a los *Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión libre e incluyente*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en su apartado sobre los medios públicos de comunicación. Dicho documento prescribe que los medios públicos de comunicación deben desempeñar un rol centrado en asegurar la pluralidad y diversidad de opiniones, elemento fundamental para una sociedad democrática. Para ello, deben proveer y emitir contenidos no necesariamente determinados por lógicas comerciales, de alta calidad y articulados por las necesidades informativas, educativas y culturales de la población.

Agrega, que los medios públicos deben, para cumplir su función, contar con una serie de características esenciales. Que los medios públicos sean independientes del ejecutivo (implica necesariamente que no estén sometidos a injerencias arbitrarias del gobierno ni del sector privado; para asegurar dicha autonomía se debe establecer por ley la independencia de su línea editorial e informativa), que sean verdaderamente pluralistas, que sean universalmente accesibles (garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción; no sólo debe garantizar la pluralidad y diversidad de voces en la programación sino también que la mayor cantidad de personas pueda acceder a ella), que cuenten con financiamiento adecuado previsto por la ley (deben contar con un presupuesto suficiente y estable, además de autonomía financiera que impida injerencias externas y arbitrarias), y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y participación de la comunidad en instancias relativas a los contenidos (que los estados garanticen acceso a la información sobre todos los aspectos vinculados a su gestión, como también que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana).

En segundo lugar, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ha planteado una serie de principios que deben definir la misión de los medios y las propiedades de estos, a nivel normativo. La cobertura de servicios, a nivel geográfico, socioeconómico, pero además a partir de la convergencia tecnológica, deben cubrir distintas pantallas y dispositivos de uso. La independencia editorial y financiera no sujeta a revisiones frecuentes que condicen su autonomía. Autonomía de sus órganos de gobierno frente al poder político y mercantil. Pluralidad de su contenido y la diversidad e imparcialidad de su programación. El mandato de servicio público establecido por la regulación. La rendición de cuentas por parte de la población y de órganos reguladores. La producción de contenidos debe estar regida por el interés público y no por estándares comerciales o expectativas partidarias. Y la producción de contenidos ausentes o de débil presencia, debido a que no encajan con la lógica comercial o partidaria.

Asimismo, ha planteado que los principios mencionados son de gran importancia para el funcionamiento de los medios públicos, debido a que no responden a los criterios utilizados típicamente por los agentes privados, debiendo pensarse desde la perspectiva de contenidos

que el mercado no provee o provee insuficientemente, no ciñéndose por tal lógica de mercado, en virtud de su rol en la vida democrática.

En tercer lugar, en la línea de destacar la importancia de los medios públicos, resulta necesario señalar que el Tratado de Ámsterdam, específicamente en su protocolo anexo 32, legitima y reafirma el servicio público de radiodifusión como directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de las sociedades europeas. Este aspecto ha sido incluido en distintas constituciones europeas, donde se legitima al servicio público, siempre que la financiación pública no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en un grado que no sea contrario al interés común.

Por otro lado, dentro del contexto global, el servicio de medios públicos, principalmente de carácter audiovisual, gestionado por entes públicos no gubernamentales, tiene un amplio tratamiento e incidencia en distintas latitudes, tales como Europa, Canadá, Japón, Australia y Sudáfrica, constituyéndose como un resguardo del pluralismo informativo y comunicacional ante la lógica de los operadores comerciales del sistema de medios.

En particular, destacamos las experiencias de la British Broadcasting Corporation (BBC) del Reino Unido y la Corporación Japonesa de Difusión Radial y Televisiva (NHK) de Japón.

En primer lugar, debemos señalar que la BBC es una corporación pública, independiente de la administración pública británica, con personalidad jurídica propia, encargada de prestar el servicio público de radiotelevisión a través de dos canales de televisión por ondas terrestres, dos por plataforma digital y una red de emisoras de radio locales y nacionales, transmitiendo también al extranjero. Así también, tiene funciones de prestación de servicio público, emitiendo programas con contenido amplio y accesible, orientado hacia el interés público financiado por un canon televisivo, funciones de prestación de servicios de valor añadido, y funciones de prestación de servicios comerciales mediante emisión de programas financiados por publicidad, sponsors, entre otros medios¹¹.

Una de las características más importantes de la BBC es su autonomía funcional, al ser independiente respecto del Gobierno. No obstante, existen ciertas normas que suponen una relación, en términos formales, de subordinación. Por ejemplo, se conceden al Gobierno poderes para intervenir en la televisión, incluida a la BBC, pese a que en la práctica muy pocas veces se ha influido en el funcionamiento o contenidos por parte de este.

En segundo lugar, es necesario señalar que la NHK es una corporación de carácter pública, independiente del gobierno japonés y del sector privado, por expresa disposición la Ley de Telecomunicaciones de Japón, con personalidad jurídica propia, que tiene como función principal prestar el servicio público de radio televisión y radiodifusión en el territorio japonés, a través de tres canales de televisión, plataformas de internet, y por emisoras radiales. Uno de sus aspectos fundamentales es que es directamente financiado por un canon televisivo, esto es, una tasa obligatoria que paga cada ciudadano que posea un receptor de radio o televisión, mecanismos con el cual se garantiza la independencia de la corporación.

¹¹ FERNÁNDEZ, Yolanda. "El régimen jurídico de los medios de comunicación en el Reino Unido". Teoría y Realidad Constitucional. Vol.36. (2015).

Respecto al panorama latinoamericano, ésta ha sido la única región del mundo, exceptuando América del Norte, donde la radiodifusión se ha desarrollado como un proyecto principal y fundamentalmente comercial. Los medios estatales, casi en su totalidad, no tienen ni misiones ni funciones de servicio público, puesto que fueron gestionados principalmente por intereses políticos y/o económicos. Este escenario se ha caracterizado por guiarse por la lógica comercial, ausencia de medios públicos no gubernamentales con audiencia real, el alto nivel de concentración de la propiedad del sistema de medios y la centralización de la producción de contenidos en los principales centros urbanos¹².

Especial atención suponen los casos de Brasil y Uruguay. En el primer país, se instauró la Empresa Brasil de Comunicación, con el objetivo de brindar servicios audiovisuales con misión de servicio público, en complementariedad con el sistema privado, teniendo como principales objetivos la promoción del acceso a la formación por medio de pluralidad de fuentes, promover la producción regional, garantizar el derecho a la información y a la libre expresión, estableciéndose dentro sus principios rectores la autonomía respecto del gobierno. Este órgano es dependiente de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, gestiona dos canales de televisión, administra una agencia de noticias y el sistema público de radio compuesto por ocho emisoras. Así también, se organiza como una sociedad anónima de capital cerrado, debiendo el gobierno federal tener la titularidad de, al menos, el 51% de las acciones.

En Uruguay, se crea el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional, que tiene como objetivo la provisión del servicio de radiotelevisión pública, canalización del debate democrático, promoción de la libertad de expresión, y garantizar la diversidad y el pluralismo. Sus recursos provienen de partidas presupuestarias, venta de servicios y productos, transferencias de activos entre organismos del estado, y el 20% de la publicidad oficial de las empresas públicas. Este sistema está integrado por la Televisión Nacional de Uruguay, la Radio Nacional, y la Dirección del Cine y el Audiovisual Nacional. No obstante, resulta sumamente problemático que en los casos de ambos países, su autonomía, formalmente establecida, se ve directamente afectada por los mecanismos de integración, conformación de los órganos e injerencia del poder ejecutivo.

3. Situación nacional

Dentro de nuestra realidad, Televisión Nacional es actualmente el único medio o empresa de comunicaciones de propiedad del Estado, que surge en el año 1969 en la retaguardia de un sistema de televisión primordialmente universitario.

Desde su creación, el canal se ha visto afectado a la par de las distintas vicisitudes que aquejaron al país, en especial durante la dictadura militar, donde Televisión Nacional se puso al servicio, en su plenitud a la agenda del régimen, el cual determinó la línea de propaganda y distorsión noticiosa¹³.

¹² Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. "Principios y buenas prácticas para los medios públicos en América Latina". Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. (2015). Página 13.

¹³ OTANO, Rafael. "Los malos pasos de TVN". Mensaje, Vol. 53, N°. 528: 35-39. (2004) Página 36.
URL:<https://go.gale.com/ps/i.do?p=IFME&u=googlescholar&id=GALE|A117259747&v=2.1&it=r&sid=IFME&asid=208e5876>

Tras el retorno a la democracia, se constató por las nuevas directivas del canal y comisiones investigadoras levantadas por el Congreso que, producto de la utilización del canal público como un instrumento de propaganda política e ideológica, existió una pérdida de competitividad y credibilidad. Este proceso culminó con la dictación de la Ley N° 19.132 de Televisión Nacional, que estableció el autofinanciamiento como solución ante su eventual gubernamentalización, y propuso un sistema de gobernanza marcado por el sistema político binominal. Se construye así una TV pública para la sociedad chilena post-autoritaria que, por un lado, debía competir por las audiencias igual que sus contendores comerciales, pero sin descuidar su misión de entregar a la ciudadanía contenido de calidad. Por otro lado, quedaba bajo el control de los grandes conglomerados políticos.

A lo anterior se suma un proceso de cambio tecnológico, que buscaba regular la transición hacia la televisión digital, el cual culminó con una ley que permitió la introducción de la Televisión Digital, promulgada en 2014 después de ocho años de tramitación, la cual otorgó a TVN la facultad de optar a una segunda frecuencia de TV, destinada a transmitir contenidos regionales y de terceros que no cuentan con mecanismos propios de transmisión.

En la práctica, el proyecto de canal cultural se convirtió en una segunda señal de la frecuencia original de TVN (el canal público sigue sin hacer uso de la segunda frecuencia que le permite la ley) y actualmente funciona exclusivamente como un canal de programación infantil (NTV), utilizando en gran medida para ello programación que ya era financiada por el Estado a través del proyecto Novasur del CNTV.

Este proceso de transformaciones y cambios legales de la última década ha corrido en paralelo a una crisis económica y de gestión del canal público. En otras palabras, se ha producido “*una sostenida crisis de gestión, de públicos, de marca, de recursos, de contenidos y de gobernanza corporativa –con siete directores ejecutivos en los últimos siete años- que lo mantienen hoy sobre endeudado en casi tres veces su patrimonio y al borde de la quiebra. Un tema particularmente sensible por su carácter de empresa pública con incidencia en la creación de agendas (instrumento de poder simbólico y real)*”¹⁴.

Queda en evidencia entonces, el déficit que presenta nuestro sistema de medios públicos, acotado solamente a la prestación del servicio audiovisual, profundamente cuestionado por la forma en que son designados los directores del canal público, viéndose afectada su autonomía en la toma de decisiones producto de la injerencia del poder político a través del ejecutivo.

Dicho escenario hace patente la necesidad contar con un sistema de medios públicos, que tenga la capacidad de adaptarse al proceso de convergencia tecnológica, proveyendo no sólo servicios del tipo audiovisuales o de radiodifusión, sino que también mediante internet o cualquier otro avance tecnológico que pueda desarrollarse a futuro, teniendo presente además la integración existente entre las distintas redes y/o plataformas de recepción de contenidos.

¹⁴ BREULL, Luis. “TVN tiene una corrupción estructural. No merece ser salvada, hay que refundarla”. Interferencia, 21-06-2020. En línea: <https://interferencia.cl/articulos/luis-breull-tvn-tiene-una-corrupcion-estructural-no-merece-ser-salvada-hay-que-refundarla>

Igualmente, debe asegurarse la debida independencia y autonomía, tanto funcional como presupuestaria, de los diversos medios públicos que puedan conformar este sistema, garantizando de esa manera derechos tales como la libertad de expresión o el derecho a la comunicación, y principios tales como el pluralismo, diversidad, u otros valores democráticos atingentes, alejándose por tanto de las presiones del sector privado y del poder político.

Por último, resulta fundamental, de acuerdo a nuestra configuración territorial, contar con cobertura universal a lo largo del país. Para ello, la posibilidad de disponer de distintos proveedores en cada una de las unidades territoriales del país, conforme al principio de descentralización, permitiría responder a las distintas necesidades y particularidades que supone la diversidad de las comunidades en Chile, poniendo especial énfasis en los distintos grupos sociales que se encuentren en una situación de desventaja o infrarrepresentados en el espacio público.

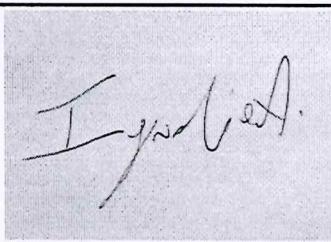
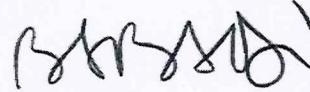
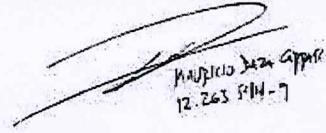
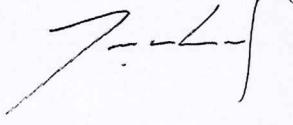
II. Propuesta de norma constitucional

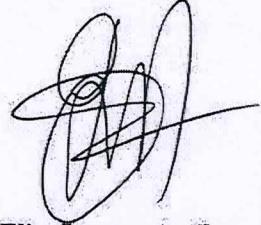
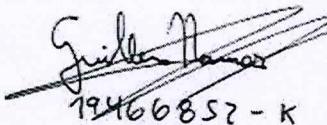
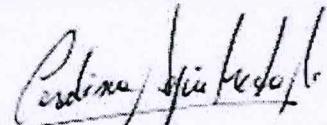
Existirá un sistema de medios públicos, de carácter autónomo y descentralizado, con presupuesto suficiente y permanente, que responda a las necesidades informativas, educativas y culturales de los diversos grupos sociales, en particular aquellos que se encuentran subrepresentados en el espacio público.

Dicho sistema contemplará entre sus principios la interculturalidad y el pluralismo informativo, y cumplirá con estándares de calidad, continuidad, universalidad, gratuidad y transparencia.

Los medios públicos se constituirán como empresas autónomas del Estado, con personalidad jurídica de derecho público. Su composición estará orientada por criterios de mérito, idoneidad, paridad e inclusión. Para su funcionamiento, deberá contemplar mecanismos de participación ciudadana, en la forma que determine la ley.

Patrocinios:

1.	Ignacio Achurra	10.357.412-9	
2.	Patricia Politzer	6.068.495-2	
3.	Beatriz Sánchez	16.710.483-5	
4.	Paulina Valenzuela	15.843.160-2	
5.	Jorge Baradit	10.857.619-7	
6.	Mauricio Daza	12.263.544-9	 MAURICIO DAZA 12.263.544-9
7.	Patricio Fernández	7.011.005-9	
8.	Tomás Laibe	17.595.517-8	

9.	Elisa Loncón	9.209.969-5	 Elisa Loncon Antileo RUN 9.209.969-5
10.	Guillermo Namor	19.466.852-K	 Guillermo Namor 19466852 - K
11.	Carolina Sepúlveda	13.793.459-0	 Carolina Sepúlveda
12.	Gaspar Domínguez	19.421.615-7	 Gaspar Domínguez
13.	Javier Fuchslocher	16.987.987-7	 Javier Fuchslocher