



EN
B
R
●
●

ra
S
p
a
w
c
h
v
la
d

ción

CENECA

l
mujer
ido (d
fuerza

T

Documento de trabajo de circulación
restringida. No citable sin expresa
autorización.

* * *

C E N E C A
Centro de Indagación y Expresión Cultural y Artística
Manuel Montt 246 - Casilla 1348 - Correo Central
Santiago - Chile.

CENECA

serie comunicaciones

**MARCO JURIDICO LEGAL
DEL MEDIO TELEVISIVO
EN CHILE**

giselle munizaga

1981

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL ESPACIO LEGAL PRE-EXISTENTE	2
III. LA LEY ESPECIFICA SOBRE TV.	5
1. Origen de la ley	5
2. Discusión parlamentaria del proyecto	8
3. La Ley N° 17.377	10
IV. LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS POSTERIORES	14
1. Las Garantías Constitucionales	14
2. Cambios en el Financiamiento	16
3. El Reglamento de la Ley de TV	16
4. Las luchas de poder en los problemas de interpretación de la ley.	18
V. EL REGIMEN JURIDICO ACTUAL	20

* * * * *

I. INTRODUCCION.

Al estudiar el desarrollo de la televisión chilena es necesario internarse en el análisis de la legislación que proporciona el marco normativo jurídico-político dentro del cual se desenvuelve este medio.

Sin embargo, el estudio del orden jurídico no nos revela el orden real dentro del cual se realiza la comunicación televisiva. En el caso de la televisión chilena hay un desfase entre legislación y operación. En el texto de la ley, la televisión aparece definida como cultural, al servicio del desarrollo de valores nacionales capaces de lograr una mayor integración y movilización popular. Sin embargo, en el nivel de su operación la televisión es mercantil o comercial: la preocupación real de quienes manejan el medio es la producción de una comunicación objeto de consumo de gran audiencia, apetecible para el mercado publicitario.

Existe entonces, una contradicción entre legislación y operación televisiva, que no nos permite conocer la segunda por la primera. Aún así, el estudio de las normas legales revela una serie de dinámicas complejas que están vinculadas al espacio social y político donde se inserta este medio.

El hecho de que la tuición del medio televisivo haya sido reservada al Estado y a las Universidades es expresivo de una situación sociopolítica muy específica y propia de la historia chilena. Nuestra hipótesis es que existiendo: a) un equilibrio precario entre distintas fuerzas sociales y b) la conciencia del inmenso poder socializador y movilizador de la televisión, se define una política que busca sustraerla del monopolio del capital privado para que pueda ser canal de expresión de las diversas fuerzas sociales que actúan dentro del llamado "Estado de Compromiso".

Pero, si bien la norma legal impide la propiedad privada del medio televisivo no puede impedir que su lógica de operación no sea distinta al de la reproducción ideológica y material del capital privado. En la medida que la televisión es financiada por la propaganda de las empresas industriales y comerciales su funcionamiento práctico está influido por la lógica mercantil.

A través de una aproximación histórica estudiaremos los distintos momentos de la legislación televisiva en relación al marco político dentro del cual se desarrolla. Con ello pretendemos mostrar los trasfondos sociales de esta legislación.

II. EL ESPACIO LEGAL PRE-EXISTENTE.

La T. V. comienza a operar en Chile en 1959, durante la década del 60 su funcionamiento estuvo enmarcado por las disposiciones de carácter general que en la Constitución Política hacían referencia a la libertad de opinión y de transmisión de información (1), y por aque-

(1) En el artículo 10 N°3 de la Constitución Política de 1925 se asegura a todos los habitantes de la República "la libertad de emitir sin censura previa, sus opiniones, de palabra o por escrito, por medio de la prensa, la radio, la televisión o en cualquier otra forma".

En el inciso final del mismo art. se declara garantizada la circulación, remisión y transformación por cualquier medio de escritos, impresos y noticias que no se opongan a la moral y las buenas costumbres. Esta disposición queda suspendida cuando se declaren "regímenes de emergencia". Una limitación genérica a estas libertades que no está en la constitución y que se dictó con posterioridad (1973) en la Ley de Seguridad Interior del Estado.

llas otras de carácter específico que, más por razones de índole tecnológica que cultural, delimitaban la operación de los medios de comunicación que operaban a través de ondas (2).

Una legislación específica sobre televisión solo se dictó en Chile el año 1970. Anteriormente, durante casi dos décadas, los gobiernos por medio de disposiciones administrativas habían reservado el control sobre la emisión de este medio a las Universidades. Esto a pesar de las muchas tentativas que se hicieron para establecer canales privados.

¿Por qué gobiernos tan diferentes como el de Alessandri, que encarnó la última tentativa democrática de una derecha revestida de apoliticismo y el de Frei, que pretendió encauzar dentro de una ideología de centro la presión de vastos sectores en lucha por reformas sociales y políticas, fueron contrarios a la TV privada? A nuestro juicio este fenómeno es el resultado de una evolución histórica compleja. Esta preocupación por un mayor control estatal en la comunicación fue el efecto de una serie de factores, algunos de orden general, otros propios del desarrollo de este sistema de comunicación masiva. Primero : una creciente ampliación de las funciones del Estado, lo cual naturalmente se tradujo en una tendencia al control público de las comunicaciones de masa. Segundo : la creciente conciencia respecto a la capacidad de manipulación que representaban los medios

(2) Otra disposición esta vez de carácter específico que reguló el funcionamiento de la televisión fue aquella emanada de la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL N°4 de 24 de Julio de 1969). En su art. 1, letra K, declara comprendidas entre sus disposiciones las concesiones para establecer, operar y explotar "estaciones de radio comunicación y de radio difusión incluyendo en éstas últimas las de televisión".

de comunicación, que como la radio y la TV, tenían una alta penetración en todos los estratos sociales. Tercero : el ascenso político y económico de sectores sociales antes marginados, lo cual produjo un cambio cuantitativo y cualitativo en la población receptora. De una comunicación social destinada a las capas más instruídas y con mayores ingresos, segmentos estrechos dentro del abanico social, se pasó a una comunicación verdaderamente masiva. Una comunicación que se modulaba en diversos formatos, en distintos discursos y géneros para permear una sociedad modernizada, por ende más instruída, y con mejores ingresos, que buscaba informarse y entretenerse a través de ella. Cuarto : el reconocimiento de un cambio en la función cultural de los procesos de comunicación. A la función informativa se ha agregado la de educación y entretención. Se empieza a reconocer que el impacto de los contenidos comunicativos no atañe principalmente a la esfera intelectual consciente, sino que también afecta al individuo en los niveles más profundos. Se difunde la conciencia de que la comunicación cumple una tarea de socialización por medio de la cual se tocan los componentes afectivos y sensibles del ser humano, orientando o induciendo la producción directa de comportamiento. Quinto : el reconocimiento de la importancia política directa, en términos electorales, del control de medios de comunicación como la radio y la T. V.

Por todas estas razones se buscó --a nivel jurídico-- una neutralización del medio. En esa época el control estatal aparece como el recurso que mejor permitía la participación y el acceso de todos los grupos, mientras que la propiedad privada era vista como la constitución de un monopolio. que restringía esta participación.

En la práctica, la operación de la TV como empresa contradice ese propósito, dándose un desfase entre propiedad y apropiación. El funcionamiento de la TV corresponde a dos lógicas : la mercantil, en la medida que debe vender publicidad para financiarse; y la política, en la medida que se persigue un control plural del medio.

III. LA LEY ESPECIFICA SOBRE TV.

I. Origen de la ley.

La ley 17.377 de Octubre de 1970, la primera referida específicamente a la televisión, tuvo su origen en una moción presentada por la bancada demócrata cristiana, al 2 de Diciembre de 1969 bajo el Gobierno de Eduardo Frei. Se empezó a discutir unos meses antes que se realizaran las elecciones presidenciales en las que iba a ganar una coalición de izquierda con Salvador Allende. Por lo tanto, el debate comienza, en un momento de gran efervescencia nacional y de enconada lucha política. La discusión de la ley se terminó cuando ya estaba elegido Allende. Todas estas circunstancias históricas afectaron el proceso de la promulgación de este cuerpo legal.

El sector que presentó el proyecto fundamentó la importancia de legislar en el gran impacto que la TV había causado en la sociedad moderna, "modificando conductas en el plano familiar y orientando las actitudes y aspiraciones de todo el grupo social". Por ello, creían necesario cautelar los intereses nacionales que se veían comprometidos por este medio de comunicación.

Legislar sobre esta materia, según los que propusieron la ley, era indispensable en un país como Chile, primero por la necesidad de incorporar a la ciudadanía al proceso de desarrollo nacional y segundo, para impedir que un medio como la TV, fundamental en la configuración misma de la sociedad, pudiera permanecer al margen de este proceso o lo que es más grave, pudiera confundir las metas que perseguía la comunidad nacional. Como se puede observar, la fundamentación del proyecto revela una concepción ideológico-cultural de la TV y la conciencia explícita de su importancia como instrumento de socialización.

Dentro del proyecto presentado se excluía la posibilidad de que se establecieran canales de TV comercial, enfatizando las desventajas que este sistema ofrecía para la realización de los fines sociales y culturales que se buscaban. En la presentación del proyecto se afirmaba que la TV comercial tendría un impacto deformador en la vida social del país, puesto que se orientaría de manera abierta o encubierta, pero inevitable, hacia una mercantilización completa del medio.

Mucho antes, el año 1965, los rectores de las Universidades habían solicitado al Presidente de la República que nombrara una comisión para estudiar un proyecto de ley que regulara el funcionamiento de la TV. Esta inquietud tuvo su origen en un ante-proyecto destinado a crear una TV nacional que estaba elaborando el gobierno. Esto revela que las Universidades veían con preocupación la incógnita de quien en definitiva tendría el control de la televisión, frente a su posible extensión nacional a través de la red de micro-ondas que Entel estaba construyendo a lo largo del país.

Acogiendo la petición de los Rectores, en agosto de 1965 se creó una comisión formada por los sub-secretarios de Interior (J. Hamilton) y de Educación (P. Rojas) un diputado DC (A. Jerez) y un Ingeniero (B. Dezerega) que realizó un documento en el cual se formulaban las bases de una política de gobierno para la televisión. En él se establecieron los objetivos de la televisión chilena : debía ser una herramienta para unir a los chilenos en la promoción de la cultura, la educación y la capacitación laboral.

Se anteponían estos objetivos sociales a los tradicionales objetivos de información-esparcimiento. Se proponía el "sistema de televisión nacional" como un esquema alternativo entre la televisión comercial y la gubernamental, sistema caracterizado por la existencia de un organismo creado como corporación de derecho público por lo tanto autónomo del gobierno pero sometido al control del conjunto de órganos estatales.

El trabajo de esta comisión, formada a solicitud de los Rectores de las Universidades para defender sus derechos adquiridos sobre el manejo de la televisión chilena, produjo los siguientes efectos :

- a) fomentó la preocupación acerca de la necesidad de legislar, y
- b) puso en marcha definitivamente un proyecto de Televisión Nacional que se materializó con la creación de una red manejada por el gobierno, la cual se empezó a crear durante los años 1966, 67 y 68.

En noviembre de 1968 se vió la necesidad de formalizar esta empresa, estableciéndose Televisión Nacional de Chile como una sociedad de responsabilidad limitada, filial de CORFO, con participación de ENTEL y CHILE FILMS. La constitución legal tuvo lugar el 31 de enero de 1969, inaugurándose el Canal 7 en Santiago el 18 de septiembre de ese año. Al constituirse esta sociedad el Gerente General nombrado por el Gobierno manifestó las razones que se habían tenido para crear este tipo de empresa pública. Según él se había pensado en la posibilidad de entregar la Red Nacional de Televisión a las Universidades y otras instituciones afines. En un principio, las razones por las cuales se rechazó esta alternativa, fueron las siguientes :

- a) el gran número de peticiones de las diferentes Universidades y de las sedes regionales;
- b) lo que a juicio del gobierno eran las malas programaciones de los canales universitarios, y
- c) el problema de a cuál Universidad transferirle la inversión financiera ya realizada por el Gobierno. Por ello se habría optado por oficializar un sistema nacional de televisión dependiente directamente del Estado.

Sin embargo todos estos argumentos post facto tratan de ocultar que, antes de legislar se había producido una situación de hecho. Ya se había creado un canal estatal, y la ley sólo concurrió a sancionar su existencia.

Conocidos los orígenes y los pies forzados de esta ley, volvamos ahora a la historia del debate parlamentario.

2. Discusión parlamentaria del proyecto.

La modificación más importante que sufrió el proyecto original en su discusión en la Cámara de Diputados se refirió a la forma de financiamiento de los canales. Se había propuesto que este proviniera de un tributo cobrado por receptor; el informe de la Comisión de Hacienda desistió este procedimiento por constituir una carga onerosa que se impondría al público televidente. Esta argumentación llevó a proponer un artículo alternativo, en que se facultaba al Presidente de la República para establecer un impuesto a la renta de las empresas productoras, armadoras e importadoras de aparatos. Al final, este artículo también fue rechazado, y el financiamiento provino del Impuesto Patrimonial.

Después de una discusión sobre su contenido, todos los sectores votaron por la aprobación del proyecto no sin antes reclamar (con excepción de los DC) el trámite de extrema urgencia, lo que impidió una discusión más a fondo. Los comunistas, lamentaron el procedimiento de extrema urgencia, estableciendo que este apresuramiento era por la proximidad de las elecciones presidenciales. Además echaron de menos alguna disposición que limitase los programas de origen extranjero, lo que era pedido insistentemente por los artistas nacionales. Los socialistas reiteraron la idea de

incorporar a las decisiones a futuro, respecto a la televisión, a los trabajadores de la misma. Los diputados de izquierda también lucharon para que se incorporara al Consejo de Televisión un representante del Consejo Nacional de Periodistas.

Como vemos, únicamente el sector de izquierda hizo algunas observaciones de peso al proyecto, relacionadas con la mejor manera de preservar en la TV una orientación nacional y de otorgar una cuota de poder a los trabajadores en su gestión.

El proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados el 11 de Septiembre de 1970, es decir, una semana después de las elecciones. Este hecho determinó que la discusión del proyecto en el Senado no fuese muy tranquila. Los representantes de los partidos que quedaban fuera del gobierno (nacional y DC) quisieron aminorar el poder potencial de la Televisión Nacional y se discutió largamente si las Universidades también podían tener una red nacional. El análisis de lo aprobado ejemplifica este cambio de criterio y muestra la lógica política de la discusión. Primero se aprobó en la Cámara que las Universidades de Chile y Católica debían limitarse a transmitir en la capital. Pero en el Senado la DC y el PN aprobaron que los planteles mencionados podían contar cada uno con un canal nacional. Sin embargo, las mismas fuerzas rechazaron que las Universidades Técnicas y Concepción pudieran organizar canales de TV.

También es expresiva del cambio político la disposición que a instancia de los nacionales fue agregada en la parte referida a los objetivos. En ella se declara que la televisión debe ser la "libre expresión pluralista de la conciencia crítica y el pensamiento creador"; que no puede estar al servicio de ideologías determinadas y que debe guardar respeto a todas las tendencias que expresen el pensamiento de los diferentes sectores del pueblo chileno.

Al terminarse de discutir el proyecto, los demócratas cristianos y nacionales votaron a favor de él; la UP votó en contra. Este voto dividido en el Senado es el resultado de cambios en el articulado del proyecto, el principal de los cuales modificaba la estructura del proyecto aprobado en la Cámara. En la primera parte del proceso legislativo la tendencia había sido a favorecer el desarrollo del ente estatal en desmedro de las Universidades. En la segunda parte se aprueban disposiciones que permiten la creación de una red nacional de cada canal universitario. Es obvio que estos cambios están motivados por el triunfo de Allende. La disputa política impidió razonar en términos comunicacionales o culturales.

3. La Ley N° 17.377

Hemos visto que la fundamentación del proyecto de legislación sobre TV hace referencia a una preocupación por los alcances de este medio en relación al proceso de desarrollo social que vivía el país y a la preservación de una cultura nacional. La pregunta es ¿cómo subsana esta preocupación la ley que en definitiva se promulga? Es decir, ¿qué relación hay entre los objetivos que por ley se definen y los mecanismos establecidos para su cumplimiento? Un examen general de la ley nos muestra que ella está constituida de las siguientes partes : una declaración de objetivos, disposiciones sobre quienes van a ser los emisores que manejarían este medio, establecimiento de una empresa estatal como parte del sistema de emisión, establecimiento de una forma de financiamiento estatal para la televisión, creación de un organismo contralor y promotor de carácter estatal y establecimiento de los alcances y límites de la comunicación política a través de la televisión. El cuerpo legal se centra en el problema de quienes tienen el control sobre la emisión, creyendo que así se asegura una orientación del medio en el sentido deseado. Lo único que preocupa acerca de los contenidos dice relación a la comunicación política.

- 1) Un análisis de los objetivos nos permite distinguir cinco funciones sociales que se le atribuyen a la televisión :
 - a) Función de integración y movilización nacional : se habla de comunicar para integrar al país, de "definir el conocimiento de los problemas nacionales básicos, procurar la participación de todos los chilenos en las grandes iniciativas encaminadas a resolverlos". Es decir, el objetivo sería movilizar al país en función de objetivos nacionales.
 - b) Función ideológica : afirmar los valores nacionales, culturales y morales; la dignidad y el respeto a los derechos de la persona y la familia.
 - c) Función educativa : fomentar el desarrollo de la educación y la cultura en todas sus formas.
 - d) Función informativa: informar objetivamente sobre el acontecer nacional e internacional.
 - c) Función de entretención : entretener sanamente velando por la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud.
- 2) Para ello, como hemos visto, se limita el acceso a la emisión, estableciendo como organismos capaces de garantizar el cumplimiento de estas funciones a algunas universidades, cuyas autoridades se hacen responsables directas de la marcha de los canales. Se produce aquí una incongruencia, se obliga a la creación de entes jurídicos independientes para el manejo de los canales universitarios, con estatuto de corporaciones

las que (en última instancia) responden ante la ley. En esta ley se limita la emisión televisiva a aquellas universidades que ya poseían canales, legalizando una situación de hecho.

- 3) También la ley sanciona la existencia de la televisión estatal, estableciéndola como corporación de derecho público. Llama la atención el esfuerzo por producir dentro de esta entidad un equilibrio entre los distintos poderes del Estado sustrayéndola del puro control gubernamental.

Para ello se determina que tanto el ejecutivo como el legislativo concurren a la formación del directorio, que es el principal organismo de autoridad dentro del canal.

- 4) Otra medida que busca garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos es el establecimiento de un financiamiento estatal. Este no era igual para todos los canales; un 40% se destina al canal estatal y sólo un 20% se reparte entre los canales universitarios. El monto determinado no guarda relación con el que era necesario para el funcionamiento del medio. La ley, por lo tanto, deja abierta la posibilidad de que los canales busquen ingresos propios, recurriendo a la venta de publicidad. Con ello se abre una importante puerta al control privado de la programación, lo que ayuda a que se desvirtúen los objetivos deseados, como consecuencia de la presión de intereses económicos.

Durante la década del 60 los canales universitarios en parte financiados por el presupuesto de las Universidades, se habían comercializado de hecho y vendían sus espacios para la publicidad. Este sistema entró en crisis cuando a fines del 60, se produjo un retiro sistemático de publicidad. La causa fue que, según los avisadores, las estaciones trabajaban la información política pre-electoral sin ceñirse a sus pautas.

Por primera vez se puso de manifiesto, a través de una coacción directa, el poder que venía ejerciendo sobre este medio el sector económico-comercial-industrial. A partir de estas experiencias al asegurar por ley un financiamiento estatal para la televisión se buscaba establecer un equilibrio en su manejo entre la sociedad política y la sociedad civil.

- 5) El último, y quizás el principal mecanismo que se establece para que la televisión cumpla los fines previstos, es la creación de un Consejo Nacional de Televisión, ese ente estaba destinado a velar por el cumplimiento de los objetivos de la televisión, dictando normas de programación y propaganda (se obliga que la publicidad sea hecha en Chile), promoviendo y financiando programas de interés nacional y promoviendo investigaciones para la elevación programática y técnica. Sin embargo, la efectividad de este organismo, que podría haber sido mucha, se ve coartada por limitaciones de su composición. Primero, su capacidad potencial de control estaba en relación directa a su independencia respecto de los entes emisores sobre los cuales la ejerce. Esto no es así, pues estaba formado por representantes de los poderes del Estado (los cuales son emisores directos a través del canal estatal) y por los rectores de las universidades, además de representantes de los trabajadores. Además, no tuvo un financiamiento suficiente (que era el 19% de lo estipulado para la televisión del ingreso del impuesto patrimonial) para ejercer con efectividad sus funciones.

Tercero, las normas no tienen mecanismos de sanción expeditos y claves, para obligar a los canales a acatar las disposiciones que de él emanan.

Es decir, la ley deja el control de la televisión en manos de organismos estatales, semi estatales o con financiamiento es-

tatal, financiando en parte su operación con ingresos públicos como una forma de garantizar el cumplimiento de las funciones que a ella se le atribuyen.

- 6) En el campo directo de la programación sólo se preocupa de legislar respecto a los espacios políticos sobre todo en lo que respecta a garantizar un espacio de propaganda a los partidos, según su fuerza electoral. No hay una preocupación paralela de reservar espacios, por ejemplo, a los distintos grupos académicos, científicos y artísticos.

Hay que notar que esta ley se elabora en un momento de agudización en la pugna política y se discute en un marco de equilibrio de poder cambiante e inestable, lo cual hace que no se sepa si será definitiva. Por ello es una ley que representa un acuerdo básico, el de consolidar una televisión pública con objetivos políticos e ideológicos y estructura comercial privada; también expresa el deseo de que la TV juegue un papel en asegurar estructuras de dominación dentro de las cuales puede reproducirse el complejo equilibrio de poderes que caracterizaba al Estado en su conjunto.

IV. LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS POSTERIORES.

1. Las Garantías Constitucionales.

Hemos visto que la pugna de poder y las preocupaciones de tipo electorista interfieren agudamente en la dictación de la ley de televisión.

Ellas siguen manifestándose en las disposiciones referentes a este medio que se crean durante los años 71-73.

Se sabe que cuando la izquierda chilena llegó al Gobierno, los partidos de derecha y centro se atrincheraron en el legislativo donde conservaban mayoría. Su acción conjunta se encaminó a limitar el poder del Ejecutivo en áreas que tradicionalmente se habían dejado en manos del gobierno, como una forma de preservar, según ellos, el juego democrático. Dentro de este espíritu se dicta, en Enero de 1971, la Ley de Reforma Constitucional. En lo que toca a la televisión, se establece, en el inciso N°6 del Art.10 N° 3, de esa Ley a las entidades concesionarias de televisión, declarando que sólo el Estado y las Universidades tendrán derecho de establecer y mantener estaciones de televisión. Es decir, se llega a establecer constitucionalmente los emisores de un medio de comunicación de masa y se deroga de hecho el Art.2 de la ley de televisión que concedía la emisión sólo a algunas Universidades, ampliando esta potencialidad de emisión a todas las Universidades existentes o futuras. Esta Ley por ser constitucional tiene primacía sobre la Ley específica de televisión.

Se puede explicar esta curiosa disposición constitucional como el resultado de un esfuerzo por asegurar la posibilidad de una televisión universitaria fuerte, pensando que a través de ellas se podría preservar un área de influencia política más abierta dentro de este medio.

Como resultado de este mismo esfuerzo se puede interpretar el Art. 9 inciso final de esa misma ley. En él se establece que en la red de televisión controlada por el Estado se debe permitir el acceso en su programación a los distintos partidos políticos, para garantizar una adecuada expresión de las diferentes corrientes de opinión, en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de Diputados, Senadores o Regidores.

Además, para cautelar el desarrollo de la televisión universitaria, el inciso 5 del Art. 3 declara que se prohíbe discriminar entre las empresas propietarias de estaciones de televisión en lo relativo a la venta o suministro de maquinarias u otros elementos de trabajo o respecto de las autorizaciones o permisos que fueren necesarios para efectuar tales adquisiciones dentro o fuera del país.

2. Cambios en el Financiamiento.

Durante este mismo año, en Marzo de 1971, se elabora otra ley que modifica la Televisión respecto al origen de su financiamiento (Ley 17416). En ella se establece que a contar del año tributario de 1971 se reemplazará la participación que tenían en el Impuesto al Patrimonio - entre otras entidades, el Consejo Nacional de Televisión, la Empresa de Televisión Nacional y los canales Universitarios. Se establece un nuevo financiamiento estatal para estas entidades por las cantidades asignadas en la Ley de Presupuesto del mismo año 1971, reajustadas cada año según variaciones en el Índice de Precios al Consumidor. Se trata de salvaguardar, especialmente para los canales universitarios, un financiamiento estatal **constante**. Sin embargo, éste resultó ser mínimo e insuficiente, ya que el aumento de los costos de operación era siempre mayor que el alza del costo de la vida. La televisión requiere productos que no se encuentran en Chile y había que comprarlos con un dólar muy caro. Durante los años 70-73 concurrió a acentuar esta situación de precariedad financiera de los canales, el poco ingreso que podían lograr mediante publicidad, dentro de una situación de incertidumbre y de sobredemanda en el mercado de consumo.

3. El Reglamento de la ley de TV

El 4 de Mayo de 1971 se publica el decreto N° 1083, conteniendo la reglamentación para la aplicación de la ley de TV. En éste se establece:

- 1) Que los canales de TV, para cumplir los objetivos de la ley, deben sujetarse a las normas que ella contiene y a las del reglamento en cuestión, a las que dicta el Consejo Nacional y a las que emanen de sus estatutos. Implícitamente se sostiene que estos cuerpos jurídicos contienen las normas suficientes para hacer de la TV chilena una televisión al servicio del desarrollo nacional.
- 2) Se trata el problema de la extensión de canales determinando que sólo la Universidad de Chile y Católica de Santiago podrán solicitar nuevas concesiones.
- 3) Se estipulan las formas y procedimientos para sancionar a los funcionarios que infrinjan esta ley. Se establece que el Consejo de Televisión podrá suspender las transmisiones de un canal determinado, medida que deberá ser puesta a la consideración de la Corte de Apelaciones.
- 4) Se establece que el Consejo debe aprobar un presupuesto cada año y designar a sus funcionarios.
- 5) Se señala que este Consejo tiene facultad para demandar a los canales todos los informes necesarios para velar por el cumplimiento de los objetivos de la televisión chilena.
- 6) Se fijan normas de subrogación de sus integrantes fijos y de elección de los otros.
- 7) Se establecen algunas normas de programación. En ellas se señala que los canales no podrán arrendar ni ceder ninguno de

sus espacios de transmisión. En los contratos de publicidad no podrá incluirse ninguna cláusula que condicione en alguna forma la programación.

La propaganda comercial deberá incluirse en los 6 minutos que contempla la ley antes o al final de los programas. Ningún programa podrá ser patrocinado por auspiciadores comerciales, excepto audiciones de alto costo que lo requieran.

- 8) Se señala que el Consejo Asesor de Programación de cada canal deberá aprobar las teleseries, determinar las horas de di fusión de aquellas que estime para mayores. Los canales antes de difundir dichos programas deberán anunciar su calificación.

4. Las luchas de poder en los problemas de interpretación de la ley.

En los años posteriores (72 y 73) no se dictaron nuevas disposiciones legales respecto a la televisión pero sí se produjeron interesantes conflictos en torno a la aplicación de ésta.

En septiembre de 1972, con ocasión de la supresión del programa político "A Tres Bandas" en TV Nacional, el Consejo de Televisión (donde el Ejecutivo tenía una participación minoritaria) indujo a los canales para que, dentro de sus horarios preferenciales, destinaran a lo menos un 29% de su programación semanal a programas de debate político nacional, en los cuales deberían participar simultáneamente los distintos partidos políticos. Estos programas debían ser pre-

parados directamente por los canales.

También en esos meses se produce un conflicto entre la Oficina de Información de la Presidencia, el Jefe Militar de la Zona de Estado de Emergencia con el Consejo de TV organismo donde la oposición iba a concentrar su fuerza. Los motivos del conflicto fueron las cadenas nacionales de Televisión y la supresión de los programas de Cultura Política. En la ley de televisión estas facultades radicaban en el Consejo y éste se negó a aceptar las facultades que la ley de Seguridad Interior del Estado le asigna el Jefe Militar de la Zona de Emergencia.

Al final de 1972 se modifica el artículo 35° de la ley de televisión dándole un espacio al Legislativo en el principal noticiero de la noche. En el año 1973 los conflictos se siguen centrando en los espacios políticos, esta vez también en torno a la propaganda lo que es natural dado que las elecciones se efectuaban en marzo de ese año. Por ejemplo, el Consejo desestimando una de sus decisiones anteriores, permitió al Canal de la Universidad Católica de Valparaíso transmitir programas de propaganda política, saliéndose de la cadena nacional que se había establecido para esos fines.

También el Consejo estableció, con un criterio político que excedía sus atribuciones, normas de conducta que debían observar los participantes de los distintos partidos en los programas de cultura política. Su facultad era sólo de fiscalizarlos una vez producidos, no establecer normas respecto a su producción. Asimismo, estableció sanciones para aquellos partidos que violaren sus instrucciones respecto al uso de estos espacios, constituyendo un tribunal especial para ello, lo que indudablemente excedía su mandato. Dentro de las instrucciones para el uso de los espacios de cultura política se estableció que la participación de los diferentes partidos debería ser, como en los de propaganda política, "proporcional a los sufragios obtenidos en la última elección". Con ello se hacía primar un

criterio electoralista y se desvirtuaba la finalidad cultural de estos programas, destinados a que la ciudadanía conociera los problemas nacionales y la posición de las distintas corrientes de opinión frente a ellos.

Otro de los campos donde se da esta pugna de poderes es en el de las concesiones. Esta vez el conflicto fue entre el Consejo de TV y otro organismo de gobierno, la Superintendencia de Servicios Eléctricos. Con ocasión de la extensión del canal de la Universidad Católica de Santiago hasta Concepción, el Consejo declaró que la legislación vigente no obligaba a tramitar ninguna autorización previa para establecer, operar y explotar canales de televisión, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondieron a posteriori a la Superintendencia de Servicios Eléctricos (SEGTEL) en lo referente a los aspectos técnicos.

Sin embargo, cuando, operando con la norma constitucional del 71 que concedía a todas las universidades el derecho de emisión televisiva, la Universidad Técnica pidió una autorización técnica a SEGTEL para operar un canal experimental de Televisión, el Consejo (cifrándose a una ley más específica y anterior) anunció sanciones para todo organismo que operara y explotara canales de televisión, que no fueran los expresamente establecidos en el Art. 2 de la Ley 17.377. Cabe señalar que la Universidad Técnica era la única donde el Gobierno tenía una representación mayoritaria en sus autoridades.

V. EL REGIMEN JURIDICO ACTUAL.

A partir del 11 de septiembre se establece en Chile un gobierno militar que maneja a su antojo la legalidad vigente, basado en el hecho que aniquiló un Estado donde el juego de poder se realizaba dentro de un marco representativo.

Entra a regir durante años un Estado de Emergencia en todo el país, en virtud del cual se potencia la capacidad represiva del gobierno, suspendiéndose las garantías individuales destinadas a limitar su ejercicio. A la vez se pone en marcha una profunda transformación estructural destinada a afectar las bases políticas, económicas y sociales de la nación. Estas se realizan con la tranquilidad y planificación que otorga la imposición de un orden garantizado, en todos los campos, por la existencia de una autoridad de facto cuyas decisiones no pueden ser cuestionadas, ni resistidas.

Dentro de este estado de cosas, las dinámicas que hasta entonces estaban en la base del desarrollo del espacio jurídico de la televisión chilena se ven bruscamente interrumpidas y son reemplazadas por otras, no menos complejas, pero que tienen que ver con otros equilibrios y conflictos.

Ya no están representadas en ellas las fuerzas expansivas de un Estado cuyo equilibrio, cada vez más precario, llevó a que la sociedad política invadiera la sociedad civil. Ya no se trata de conflictos de poder entre el ejecutivo y el legislativo, o entre los partidos políticos. Los conflictos actuales se relacionan con dos concepciones, una de control absoluto y centralizado en función de una eficiencia represiva dentro de la concepción militar de seguridad nacional, otra de atomización y privatización en función de la libre competencia dentro de un modelo económico liberal.

¿Cómo se ve la operación de estas dos lógicas en las disposiciones jurídicas que para la televisión dicta el gobierno militar? Conozcamos primero cuáles son estas disposiciones. El 29 de Octubre de 1973, es decir, después de poco más de un mes de establecido el nuevo gobierno, la Junta Militar dicta un decreto ley (N° 113) destinado a cambiar la ley 17377 de TV. Ese cuerpo legal está destinado fundamentalmente a cambiar los mecanismos de generación de au-

toridades del Consejo Nacional de Televisión y de la Corporación de Televisión Nacional de Chile. Se suprimen en estos organismos los representantes elegidos por el Congreso Nacional y por los trabajadores de los canales, en el caso del Consejo. El Consejo queda formado por el Ministro de Educación, subrogado por el Subsecretario, dos Ministros de la Corte Suprema, un representante del Presidente de la República, los tres Rectores delegados de las Universidades que tienen canales de TV y el Director General de Televisión Nacional que es nombrado por el Gobierno. Es decir, el Consejo queda constituido por autoridades nombradas por el Gobierno, a excepción de los Ministros de la Corte Suprema. El número de Consejeros disminuye de 16 a 8, de los cuales cuatro representan los intereses directos de los canales, por lo cual se disminuye la eficacia fiscalizadora del organismo.

En el canal de Televisión Nacional se cambia la administración de la empresa antes en manos de un Directorio, radicándola en un Director General designado por el Gobierno.

Este puede consultar "las medidas que estime pertinentes" a un Consejo Asesor, formado por dos representantes designados por el Gobierno, dos por el Consejo Nacional de Televisión y dos por los trabajadores del canal, no elegidos por ellos mismos.

Es decir, el Directorio pasa a ser un organismo asesor, en el cual no está representado el Congreso Nacional (en este momento existente) y donde los representantes de los trabajadores son designados desde arriba. Todas las atribuciones del antiguo Directorio pasan al Director General, el cual depende del ministerio de Educación que debe supervigilar la planta y remuneraciones del personal y el balance económico de la empresa.

Sin embargo, estas medidas, tendientes a asegurar el control de la televisión, no parecen suficientes con el tiempo.. En Abril de

1974 la tuición de la Empresa Nacional de Televisión pasa del Ministerio de Educación a la Secretaría General de Gobierno, que a partir de entonces propone el nombramiento del Director General del Canal y cumple las funciones de supervigilancia que tenía el Ministerio de Educación. Ahora es la cadena burocrática el mecanismo a través del cual la empresa se relaciona con el gobierno. (Decreto-Ley 386).

Estas modificaciones, que buscan un control político más directo de este canal se juntan con otros que van en el mismo sentido : la obligación de otorgar espacios al Estado, cuando así lo requiere el Secretario General de Gobierno, quien resolverá acerca de la oportunidad y forma en que esa obligación deberá cumplirse. Los canales están obligados a destinar una hora diaria al servicio del Estado. Como hemos visto, en la ley 17.377 el Consejo Nacional era la única autoridad con atribuciones legales frente a las estaciones de televisión para exigirles que integrasen cadenas nacionales. Ahora, aunque este organismo conserva sus facultades para formar redes de televisión, tiene a este respecto una instancia superior a la que debe acatarse.

No es hasta Julio de 1975 que se dicta un decreto ley cuyo contenido tiene un objetivo distinto del control sobre la emisión televisiva que observamos en las disposiciones jurídicas anteriores. En esta ley se crea un Fondo de Televisión Chilena, destinado a paliar en parte los efectos de una política de autofinanciamiento, aplicada a la televisión como a otros organismos hasta entonces con presupuesto estatal. Esa política era consecuencia directa del modelo económico que implantó el gobierno, dentro del cual era imprescindible disminuir el gasto público.

Es interesante un estudio de las consideraciones que anteceden a las disposiciones de este decreto. De ellas se desprenden claramente las contradicciones que surgen de dos lógicas contrapuestas : el interés de mantener los canales de televisión dentro de la función del

gobierno, rechazando su privatización, y la imposibilidad de financiarlos, resultante de la política económica.

Esos considerandos introductorios señalan que los canales de televisión han necesitado y necesitan de los aportes otorgados por el Estado a través del Presupuesto Nacional pero que es necesario atenerse a las restricciones en materias de gastos públicos " determinadas por la política económica del Supremo Gobierno, indispensables para poner en orden las finanzas públicas y combatir el proceso inflacionario " lo que hace "imposible continuar otorgando aporte fiscal a los canales de televisión". Para hacer compatible la política económica y la necesidad de una relativa gradualidad del cambio en el sistema de financiamiento de la televisión, se crea un fondo para ser operado a través del Consejo Nacional. Un 35% de él debe obligatoriamente destinarse a la mantención de la red que opera la Empresa de Televisión Nacional de Chile, y un 65% al financiamiento de programas de interés nacional.

En la práctica, se deja a la televisión a merced del financiamiento a través de la publicidad, impulsando de hecho su mercantilización.

Es así que mediante estas disposiciones legales el gobierno militar produce una televisión con dos caras : estatal, desde el punto de vista de su control, y comercial, desde el punto de vista de su operación. Se busca crear un equilibrio a nuestro juicio necesariamente inestable, entre el interés de mantener en el Estado el manejo de un medio de comunicación tan importante desde el punto de vista de una política de seguridad, por su influencia amplia y permanente en la población, y la obligación de obedecer a las dinámicas del mercado.

Habiendo conocido las disposiciones jurídicas más importantes dictadas hasta ahora por el gobierno militar estamos en disposición de tratar de responder a nuestra pregunta inicial acerca de la conviven-

cia en la legislación televisiva de una lógica de seguridad nacional con una lógica emanada de un modelo económico liberal.

Hemos visto que la operación de estas lógicas lleva al establecimiento de un modelo de televisión pública-comercial. Mediante su aspecto público el Ejecutivo asegura su capacidad represiva sobre el medio ejerciendo una supervisión en los contenidos transmitidos. El gobierno maneja directamente al Canal estatal e indirectamente los canales universitarios, los que tienen rectores delegados designados por el Ejecutivo. Asimismo, en el Consejo de Televisión las autoridades designadas directamente por el Ejecutivo, son mayoría. Mediante su aspecto comercial se asegura la prevalencia de una orientación cultural ideológica que está en concordancia con el modelo económico; entendiéndose aquí lo cultural en un sentido amplio como imposición de una forma de vida.

De acuerdo al modelo económico al gobierno le interesa una televisión que dinamice el mercado, ayudando a la venta de productos e imponiendo, como un valor principal en la población, el consumo de bienes. Le interesa además una televisión que entregue un entretenimiento fácil y poco crítico y que atraiga con el vértigo de los concursos, donde el acceso a la fortuna depende de un factor tan inmanejable como la suerte. Detrás de esto hay una racionalidad latente: la aceptación de una televisión comercial lleva implícito el desarrollo de una televisión privada, dentro de la cual rigen las leyes de la competencia. Un estado que controla tan directa y autoritariamente un medio de comunicación, es aceptable para un modelo como el actual sólo mientras se destruye el viejo orden y se impone el nuevo modelo, es decir, como una forma transitoria.

PUBLICACIONES CENECA

1. La Feria. María de la Luz Hurtado y Carlos Ochsenius
2. Ictus. María de la Luz Hurtado y Carlos Ochsenius
3. Taller de Investigación Teatral (TIT). María de la Luz Hurtado y Carlos Ochsenius
4. Teatro. Imagen. María de la Luz Hurtado y José Tomán
5. Seminario de la Canción Popular Chilena (1973-79). Luis Mella y equipo.
6. La Nueva Canción Chilena: tradición, espíritu y contenido de su música. Juan Orrego Salas.
7. Modelos de T. V. y Radio y su influencia en la génesis cultural. Valerio Fuenzalida.
8. El Canto Popular en los Canales de Difusión en 1980. Carlos Catalán y equipo.
9. Perfil de la creación musical en la nueva canción chilena desde sus orígenes hasta 1973. Rodrigo Torres y Equipo.
10. El público del Canto Popular. Anny Rivera y equipo.
11. Seminario: situación y alternativas del teatro nacional en la década del 80.
12. El Espacio Radial no Oficialista en Chile: 1973-1977. Giselle Munizaga y Gonzalo de la Maza.
13. Marco Jurídico Legal del Medio Televisivo en Chile. Giselle Munizaga.

OTRAS PUBLICACIONES

- Serie RE-VISION. Re-Visión del Cine Chileno: Alicia Vega y equipo.
Serie CANTO POPULAR.
Serie MODOS DE HACER Y PENSAR EL TEATRO EN CHILE.
Serie COMUNICACIONES.

La completa de publicaciones se
puede consultar en C E N E C A

Impreso en Junio de 1981.

ol de América, habían devuel-
cta su opción a Colo Colo. La

campeón.

Hasta ese vestuario

exultante

