

La diversidad audiovisual en leyes y políticas sectoriales de Chile

Una evaluación a partir de instrumentos jurídicos internacionales

Chiara Sáez Baeza*

<https://orcid.org/0000-0002-5922-2949>

<https://ror.org/047gc3g35>

Santiago, Chile

chiara.saez.baeza@uchile.cl

Fecha de finalización: 23 de abril de 2025.

Recibido: 23 de abril de 2025.

Aceptado: 25 de marzo de 2026.

Publicado: 22 de abril de 2026.

DOI: <https://doi.org/26422/aucom.2026.1502.sae>

Resumen

El artículo aborda los desafíos que genera la convergencia tecnomediática sobre la diversidad audiovisual y el modo como es abordada en distintos instrumentos sectoriales usando Chile como caso de estudio. Su propósito es evaluar, por medio de un análisis bibliográfico y documental crítico, la política audiovisual chilena en el actual escenario convergente y multisoporte, poniendo en discusión distintos marcos normativos nacionales sobre política audiovisual alojados en el Consejo Nacional de Televisión, Televisión Nacional y el Ministerio de las Culturas, con los lineamientos desarrollados al respecto por Unesco y la Unión Europea, en virtud de algunas variables claves y nudos críticos. Los resultados muestran la distancia entre los debates internacionales y el estado del debate sobre la política audiovisual en el país, así como permiten trazar un plan de trabajo a partir del cual Chile puede actualizar su marco normativo audiovisual para afrontar los retos presentes y futuros del sector.

Palabras clave: industria audiovisual, diversidad audiovisual, políticas públicas, legislación, convergencia, plataformas digitales



Audiovisual diversity in Chilean laws and sectoral policies

An assessment based on international legal instruments

Summary

The article addresses the challenges generated by the techno-media convergence on audiovisual diversity and the way in which it is addressed in different sectoral instruments using Chile as a case study. Its purpose is to evaluate, through a critical bibliographic and documentary analysis, the Chilean audiovisual policy in the current convergent and multi-support scenario, putting into discussion different national regulatory frameworks on audiovisual policy housed in the National Television Council, National Television and the Ministry of Cultures, with the guidelines developed in this regard by UNESCO and the European Union, by virtue of some key variables and critical nodes. The results show the distance between international debates and the state of the debate on audiovisual policy in the country, as well as allowing to draw up a work plan from which Chile can update its audiovisual regulatory framework to face the present and future challenges of the sector.

Keywords: audiovisual industry, audiovisual diversity, public policies, legislation, convergence, digital platforms.

Diversidade audiovisual nas leis e políticas setoriais chilenas

Uma avaliação baseada em instrumentos jurídicos internacionais

Resumo

O artigo aborda os desafios gerados pela convergência tecnomediatizada na diversidade audiovisual e a forma como ela é abordada em diferentes instrumentos setoriais, utilizando o Chile como estudo de caso. Seu objetivo é avaliar, por meio de uma análise bibliográfica e documental crítica, a política audiovisual chilena no atual cenário convergente e multissuporte, colocando em discussão diferentes marcos regulatórios nacionais sobre política audiovisual, abrigados no Conselho Nacional de Televisão, na Televisão Nacional e no Ministério da Cultura, com as diretrizes desenvolvidas nesse sentido pela UNESCO e pela União Europeia, em virtude de algumas variáveis-chave e nós críticos. Os resultados mostram o distanciamento entre os

debates internacionais e o estado do debate sobre política audiovisual no país, além de permitir a elaboração de um plano de trabalho a partir do qual o Chile possa atualizar seu marco regulatório audiovisual para enfrentar os desafios presentes e futuros do setor.

Palavras-chave: indústria audiovisual, diversidade audiovisual, políticas públicas, legislação, convergência, plataformas digitais.

Introducción

La producción de contenidos audiovisuales atraviesa una serie de desafíos producto de la convergencia digital de las comunicaciones, un proceso de integración de tecnologías como la radiodifusión, las tecnologías de la información y las redes de telecomunicaciones, que lleva a la aparición de servicios multimedia, alianzas empresariales intersectoriales y la necesidad de marcos regulatorios integrados (Vlassis, 2017). Se trata de una convergencia de soportes tecnológicos en el ámbito de la comunicación mediada. Por ello, en este texto se usa el concepto convergencia tecnomediática aplicada al audiovisual.

Este nuevo paradigma replantea las maneras de hacer, distribuir y consumir contenidos creativos y culturales a nivel global.

Actualmente en Chile la regulación estatal del audiovisual cuenta con dos grandes marcos: la Ley de Consejo Nacional de Televisión (BCN, 1989: ley 18.188) y la Ley de Televisión Nacional (BCN, 1992: ley 19.132). Ambas leyes datan de principios de la transición democrática, si bien con algunos cambios importantes durante la última década. En el caso de CNTV, la Ley ha sido modificada por la Ley 20.750 de 2014 que introduce la TV digital. Por su parte, la Ley que regula la televisión pública (TVN) fue modificada en 2018 (Ley 21.085) para la creación de la señal cultural. La ley de fomento audiovisual responde de manera más general a la industria cinematográfica y data de 2004, pero no ha sido actualizada. Su desarrollo más reciente lo podemos encontrar en la Política Nacional del Campo Audiovisual 2017 – 2022, elaborado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA, 2017), actualmente Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP). Sin embargo, ninguno de estos marcos de normas o políticas públicas dan respuesta actualmente a los desafíos de la convergencia tecnomediática para la diversidad cultural en general y menos aún respecto de la diversidad audiovisual en particular.

Estos desarrollos legales y de política pública relacionados con el ámbito audiovisual se ponen en tensión por distintos motivos. Durante la presidencia de Gabriel Boric (2022 - 2026) fue presentado un proyecto de reforma a la ley de TVN y la Política Nacional Audiovisual también se encuentra actualmente en proceso de actualización, si bien con bastante retraso¹. Por su parte, el Consejo Nacional de Televisión ha desarrollado un interés en problematizar el tema (CNTV, 2020; CNTV, 2022), pero sin conseguir trascender al marco legal y según datos de la última encuesta nacional de televisión (CNTV, 2024), el 63% de los encuestados declara contar con algún servicio de *streaming* audiovisual en su hogar, mientras el 74% declara contar con TV de pago, lo cual muestra la relevancia de esta industria en Chile.

Durante los últimos años han proliferado declaraciones, investigaciones y lineamientos estratégicos de distintos organismos supranacionales con respecto a la regulación de las comunicaciones en el contexto de la convergencia tecno-mediática. Sobre diversidad audiovisual en el escenario de la convergencia tecnomediática destacan los documentos desarrollados por Unesco y la Unión Europea.

La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Unesco, 2005), es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que garantiza el derecho de los Estados a implementar políticas para fortalecer sus industrias culturales y creativas. Este marco busca asegurar que artistas, profesionales de la cultura y ciudadanos de todo el mundo puedan crear, difundir y disfrutar de una amplia variedad de expresiones culturales, incluyendo las propias, mientras refuerza las estructuras organizativas vinculadas a la cadena de valor cultural. Dentro de este contexto, el ámbito de la diversidad en los medios de comunicación es un tema prioritario para evaluar el cumplimiento de la Convención. Según Bernier (2008) la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales es una respuesta a los intentos de liberalización total de los servicios audiovisuales a escala global y fue vislumbrada por muchos como una nueva herramienta de gobernanza. Según García Leiva y Mastrini (2016) en América del Sur ha sido utilizada como

¹ La actualización de la Política Nacional del Campo Audiovisual llevaba años de retraso y se publicó recién a fines de 2025, por lo que no pudo ser incorporada en este análisis. Queda para el futuro el análisis de su implementación en el nuevo gobierno.

argumento para nuevas regulaciones en el sector audiovisual que han procurado el desarrollo de un mayor pluralismo.

Sin embargo, desde 2005 hasta ahora han surgido actores globales digitales muy poderosos cuyas lógicas y prácticas (fuerte concentración, financiarización, optimización fiscal, elusión de los mecanismos nacionales de apoyo) pueden afectar negativamente la diversidad cultural. En 2015, la Unesco abordó los desafíos que el nuevo ecosistema digital suponía para la diversidad cultural, destacando los cambios en la cadena de valor de los servicios culturales producto de las tecnologías digitales, la entrada de nuevos agentes a esta cadena de valor, el enriquecimiento de la oferta de contenidos culturales, pero también los desafíos normativos y fiscales, la disponibilidad de infraestructuras de comunicación para acortar las desigualdades digitales, así como los desafíos para la libertad de expresión en entornos digitales (Unesco, 2015). Este documento describe las prioridades que deben considerarse en el contexto de la implementación de la Convención de 2005 en la era digital, vinculadas a las políticas nacionales, los mecanismos de cooperación internacional y asistencia técnica, entre otras. En la 7ª Conferencia de las Partes sobre la Convención de la Diversidad Cultural, la Unesco estableció una hoja de ruta para la aplicación de las orientaciones prácticas destinadas a promover la diversidad de las expresiones culturales en el entorno digital (Unesco, 2019).

En este contexto, las plataformas digitales, especialmente aquellas relacionadas con el ámbito de las comunicaciones, medios e información, como son las plataformas de redes sociales o las que distribuyen contenidos audiovisuales, emergen como uno de los focos de interés de las políticas públicas relacionadas con la diversidad cultural. En 2023, la Unesco dio un nuevo paso en este sentido a través de la publicación de las Directrices para la gobernanza de las plataformas digitales, desde un enfoque multisectorial, como parte de su iniciativa para avanzar hacia una Internet para la Confianza (Internet for Trust). Las directrices son un conjunto de deberes, responsabilidades y funciones de los estados, las empresas propietarias de las plataformas digitales, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico, la comunidad técnica y otras partes interesadas para crear un entorno en el que la libertad de expresión y la información estén en el centro de las plataformas digitales (Unesco, 2023). La confluencia de estas directrices con la diversidad audiovisual se da

porque para su implementación² creó durante 2024 un foro global de reguladores de medios de comunicación, servicios electrónicos y telecomunicaciones de todo el mundo. El Foro Global de Redes reúne a diversas redes internacionales de autoridades reguladoras, incluida la PRAI (Plataforma de Reguladores Audiovisuales de Iberoamérica), que integra Chile. En la perspectiva de la convergencia, el foco de interés de esta plataforma es poner tener mayores competencias respecto de las plataformas audiovisuales de internet (PRAI, 2025).

En el caso de la Unión Europea, para autores como Donders, Pauwels y Loisen (2014) el sector audiovisual ocupa un lugar central en las políticas comunitarias de comunicación y cultura. Beceiro y Majón (2019) distinguen tres fases: -liberalismo, desregulación y re-regulación-, a las cuales habría que agregar algunos desarrollos recientes.

El primer hito fue la Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989, modificada en 1997 y 2007. En el contexto europeo, una Directiva es un reglamento vinculante: “una ley por la que se los obliga a lograr un objetivo determinado, y una decisión, obligatoria en todos sus elementos, puede estar destinada a los Estados, grupos de personas o incluso a individuos” (García Leiva, 2016, p. 226).

En 2010, se produce un “salto cualitativo en la concepción del audiovisual” (Beceiro y Majón, 2019, p. 25), al producirse un cambio desde la noción de televisión a la de Servicios de Comunicación Audiovisual. Según García Leiva (2016), la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) “es la piedra angular de la política audiovisual de la Unión Europea, ya que se asienta en dos principios básicos: la libre circulación de obras europeas en el mercado interior y el derecho a establecer cuotas de emisión y producción de obras europeas” (p. 228). A esta Directiva de 2010 se le hizo una modificación muy importante en 2018, que incorpora a medios sociales y plataformas audiovisuales de pago como foco de interés, justificada en su significativa penetración social: “los nuevos prestadores, incluidos los de servicios de vídeo a petición y las plataformas de intercambio de vídeos, están ya bien asentados” (Directiva UE 2018/1808, p. 40). La DSCA de 2018 se encuadra dentro de la Estrategia para el Mercado Único Digital Europeo, al tiempo que reconoce la doble dimensión de estos nuevos servicios digitales,

² Más información sobre el foro global de redes de reguladores promovido por Unesco:

<https://www.unesco.org/en/internet-trust/building-network-networks>

cuyo impacto es tanto económico como social, al fundamentar su inclusión en que “compiten por la misma audiencia e ingresos que los servicios de comunicación audiovisual. Además, esos servicios también tienen un impacto considerable, ya que ofrecen a los usuarios la posibilidad de conformar las opiniones de otros usuarios e influir en ellas” (Directiva UE 2018/1808, considerando 4). Entre las principales novedades de la DSCA de 2018 se encuentra la nivelación de las exigencias legales para los servicios lineales y a la carta, lo cual contribuye a una disminución de la asimetría regulatoria que es parte de las demandas de la industria audiovisual tradicional también en países como Chile (América Economía, 2023). Otros avances de la DSCA son: “la apuesta decidida por la corregulación, el fortalecimiento del papel del ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual), la preocupación por la independencia de las autoridades reguladoras nacionales y la profundización de las exigencias sobre accesibilidad (Martínez Otero, 2019, p. 35).

En 2024, la Unión Europea aprobó la *European Media Freedom Act* (EMFA), un reglamento que aborda la libertad de prensa, el pluralismo y la independencia editorial. Complementa la Ley de Servicios Digitales (DSA) y la Ley de Mercados Digitales (DMA), que establecen normas armonizadas para los servicios en línea. Si bien tiene algunos puntos en común con la DSCA, sobre todo respecto de perseguir desinformación, no está enfocada solo en la diversidad audiovisual, sino en más dimensiones de la libertad de los medios. El impacto principal sobre la DSCA radica en la creación de un Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, compuesto por representantes de las autoridades u organismos nacionales de comunicación y asistido por una secretaría de la Comisión, que comenzó a funcionar en febrero de 2025 para promover la aplicación efectiva y coherente del marco legislativo de la UE, que reemplazará el ERGA, al aumentar las labores y temas de coordinación regional.

La Unesco y la Unión Europea han mantenido un tándem histórico respecto de la preocupación por la diversidad cultural. Es así como la Unión Europea fue una de las partes firmantes del Convenio de la Diversidad Cultural, participó en su adopción y elaboración, concibiéndole como “un pilar pertinente y eficaz para la promoción de la diversidad cultural” (García Leiva, 2016, p. 223) y comprometiéndose con su aplicación.

Actualmente Chile se encuentra muy sintonizado con ambos organismos multilaterales. Entre 2023 y 2024, preparó su IV informe periódico cuatrienal sobre el cumplimiento de la Convención de la Diversidad Cultural de la Unesco, que da cuenta de los avances realizados por el país en el período 2020-2024. Además, por primera vez, en esta ocasión se incluyó un proceso participativo abierto para levantar medidas y políticas de organizaciones culturales de la sociedad civil de todo el país, lo cual denota el compromiso del Estado chileno con este tema. La diversidad de los medios de comunicación fue uno de los temas abordados en este Informe. Con respecto a la Unión Europea, Chile cuenta actualmente con una posición privilegiada para el intercambio de buenas prácticas, dado el acuerdo marco avanzado entre ambas partes cuya aplicación provisional ya se encuentra en marcha desde junio de 2025³, específicamente el artículo 5.7 sobre la cooperación en mejorar la aplicación del Convenio de la Diversidad Cultural de Unesco en el ámbito audiovisual y la cooperación en torno a la diversidad audiovisual en el contexto de tecnologías emergentes y nuevas tecnologías.

Por esta razón, hacer un diagnóstico de la legislación y la política audiovisual chilena a la luz de los avances llevados a cabo por ambos organismos en lo referido a la diversidad audiovisual en el escenario de la convergencia tecnomediática puede servir como referencia sobre posibles caminos que seguir para afrontar estos desafíos en el ámbito nacional.

Material y métodos

La diversidad audiovisual es un concepto multidimensional, vinculado a la política, la cultura y la economía. Para Sánchez Ruiz (2006), “desde una perspectiva política, la diversidad, opuesta a la concentración de recursos de poder, remite a la participación, a la pluralidad o, mejor, al pluralismo; en suma, a la democracia [...] En clave cultural, la diversidad representa la creatividad humana; significa la multiplicidad, la heterogeneidad y por lo tanto la enorme riqueza que caracteriza a todas las formas de vida y de expresión con las que los seres humanos producimos sentido” (p. 207). Siguiendo el planteamiento de Napoli (1999) sobre el principio de

³ Chile y la Unión Europea acuerdan aplicar provisionalmente nueve capítulos del Acuerdo Marco Avanzado: <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-y-la-union-europea-acuerdan-aplicar-provisionalmente-nueve-capitulos>

diversidad en las políticas de comunicación, Albornoz y García Leiva (2019) descomponen la diversidad audiovisual en tres dimensiones: diversidad de productores distribuidores y mano de obra contratada; diversidad de géneros y formatos, puntos de vista y valores presentados; por último, la exposición de las audiencias a poder elegir entre una amplia gama de contenidos, pudiendo también crearlos y difundirlos si lo desean.

Así, Albornoz y García Leiva comprenden la diversidad audiovisual desde su dimensión simbólica como industrial, abarcando “el análisis de la propiedad en relación con las infraestructuras materiales de producción, distribución e intermediación de bienes simbólicos, así como el estudio de las posibilidades de los grupos subordinados para elaborar y poner en circulación sus propios contenidos más allá del mero consumo” (2019, p. 30). En este sentido, las normas relacionadas con la competencia económica también pueden ser una herramienta importante para promover y también proteger la diversidad audiovisual (García Leiva, 2016).

Una mirada integrada de estas aproximaciones a la diversidad audiovisual permite articular tres grandes dimensiones a través de las cuales analizar los distintos documentos nacionales e internacionales de la investigación, a saber:

Fundamentos: se refiere a los valores democráticos que son invocados en los documentos para acreditar el interés público por la diversidad audiovisual, cuál es el contenido que se asigna a este concepto y de qué modo se vincula con el sector audiovisual, de qué manera se conforman las dimensiones simbólica y económica en la comprensión de la industria audiovisual, la presencia de una perspectiva multilateral, así como una comprensión del escenario tecnológico actual y los desafíos regulatorios que impone.

Instituciones: de qué manera son consideradas, invocadas o concebidas las instancias reguladoras y de qué manera son consideradas, invocadas o concebidas las formas estatutarias y no estatutarias de regulación para promover y garantizar la diversidad audiovisual.

Agentes: rol que se asigna a los públicos y audiencias en la implementación y aplicación de las regulaciones, la presencia o no de exigencias para los privados y a quienes se dirigen las sanciones por transgresiones o infracciones relacionadas con la diversidad audiovisual.

Para llevar a cabo el objetivo de la investigación, se desarrolló un análisis bibliográfico y documental de distintos instrumentos nacionales e internacionales, a partir de la construcción de una pauta de identificación de variables claves y nudos problemáticos.

Los documentos seleccionados correspondientes a organismos multilaterales fueron los siguientes:

1. Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Unesco, 2005).
2. Hoja de ruta para la aplicación de las orientaciones prácticas destinadas a promover la diversidad de las expresiones culturales en el entorno digital (Unesco, 2019).
3. Directrices para la gobernanza de las plataformas digitales (Unesco, 2023).
4. Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (Directiva (UE) 2018/2108)

Los documentos seleccionados correspondientes a la institucionalidad nacional fueron los siguientes:

1. Ley del Consejo Nacional de Televisión (BCN, 1989/2014).
2. Ley de Televisión Nacional (BCN, 1992/2018).
3. Política de Campo Audiovisual, 2017 – 2022 (CNCA, 2017).

Tomando en consideración las distintas dimensiones de la discusión pública y el debate teórico sobre la diversidad audiovisual, todos los documentos fueron analizados en virtud de las siguientes dimensiones:

Tabla 1. Matriz de análisis

Fundamentos	<ol style="list-style-type: none">1. Principios rectores2. Noción de diversidad cultural3. Doble dimensión de la industria audiovisual4. Perspectiva transnacional5. Convergencia tecnológica y regulatoria
Instituciones	<ol style="list-style-type: none">1. Autoridades reguladoras2. Formas de regulación
Agentes	<ol style="list-style-type: none">1. Ciudadanía y sociedad civil2. Obligaciones empresariales3. Sujetos de sanciones

Fuente: elaboración propia.

Resultados

A continuación se presentan los resultados del análisis por dimensión, incluyendo en cada apartado el análisis de los documentos de organismos multilaterales y luego los de organismos nacionales.

Principios rectores

En los documentos de Unesco los valores articuladores que se repiten son derechos humanos, libertades fundamentales y desarrollo sostenible. En el texto sobre gobernanza de plataformas digitales (Unesco, 2023) se hace más explícita su conexión con la diversidad cultural en el ámbito digital, al señalar la importancia de que existan moderadores en línea en todas las lenguas. Pero es en el texto de la Unión Europea (CE, 2018) donde el foco sobre la diversidad audiovisual es más profundo, conectándolo al pluralismo mediático y la libertad de expresión, exigiendo a los organismos reguladores nacionales el resguardo de estos principios, así como garantizar “el correcto funcionamiento del mercado interior y fomento de una competencia leal” (art. 30.2), aludiendo así también a la doble dimensión simbólica y económica de la industria audiovisual.

En el caso de la ley del CNTV el principio rector de esta institución es el “correcto funcionamiento” (BCN, ley 18,838), que es al mismo tiempo su misión constitucional. El principio rector de la ley de TVN es la misión pública, la cual se refiere a “difundir los valores democráticos, los derechos humanos, la cultura, la educación, la participación ciudadana, la identidad nacional y las identidades regionales o locales, la multiculturalidad, el respeto y cuidado del medio ambiente, la tolerancia y la diversidad” (BCN, ley 19.132). Entre los principios rectores de la política audiovisual (CNCA, 2017) se encuentra el desarrollo del audiovisual nacional de manera respetuosa con la diversidad, siendo la diversidad territorial parte de su objetivo general.

Noción de diversidad cultural

Su principal desarrollo se encuentra en el Convenio de Diversidad Cultural (Unesco, 2005), entendido como: “la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades” (p. 14). Asimismo, el documento señala que el concepto no posee solo una dimensión patrimonial, sino que también se refiere a las diversas formas de creación, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, por cualquier medio.

En los instrumentos nacionales relacionados con la televisión, la diversidad es un principio conectado directamente con la misión o rol constitutivo de cada institución. En el caso del

CNTV, el permanente respeto del pluralismo es una de las formas en que el regulador cumple con velar por el correcto funcionamiento de la TV y la diversidad es la forma como el pluralismo se expresa en la programación (art. 1, incisos 4 y 5). En el caso de la TV pública, la diversidad es una de las formas en que se expresa la misión del canal (art. 2, inciso 3). Por su parte, la Política Nacional Audiovisual asume que su rol es generar un desarrollo del audiovisual nacional respetuoso de la diversidad cultural y donde la exhibición nacional e internacional con perspectiva de diversidad audiovisual es uno de sus objetivos específicos. El resguardo del patrimonio audiovisual también es un principio orientador de la Política Nacional Audiovisual y podría considerarse una forma de operacionalización de la diversidad cultural: “El patrimonio está presente en todo el ciclo cultural, contribuyendo a la configuración de la memoria visual del país” (CNCA, 2017, p. 54).

Doble dimensión de la industria audiovisual

En Unesco (2005) es posible encontrar una referencia a “la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado” (p. 8) a la vez que “un factor clave del desarrollo económico y social” (p. 4), lo cual se explicita aún más en Unesco (2019, p. 8) al “reconocer la naturaleza dual de los bienes y servicios culturales”. Sin embargo, esta dimensión económica no aparece desarrollada en las Directrices sobre gobernanza de plataformas digitales (Unesco, 2023), pese a que los gigantes digitales actuales son su foco de interés. En este punto, el documento se remite a los lineamientos generales sobre Derechos Humanos y empresas (Ohchr, 2011). Por su parte, en la DSCA es posible rastrear esta doble dimensión al señalar que el mandato de esta Directiva es “el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural y lingüística, la protección de los consumidores, la accesibilidad, la no discriminación, el correcto funcionamiento del mercado interior y la promoción de la competencia leal” (art. 30.2), así como en la medida que se exige a las plataformas de *streaming* “que sus catálogos contengan un porcentaje mínimo de obras europeas y que se conceda a estas suficiente prominencia” (Directiva UE 2018/1808, considerando 35). La dimensión económica y social también aparece operacionalizada en la transparencia sobre la propiedad de la industria audiovisual en general: “la información relativa a la estructura de propiedad de los prestadores de servicios de comunicación, cuando dicha

propiedad se traduce en el control o el ejercicio de una influencia significativa sobre el contenido de los servicios prestados, permite al usuario formarse un juicio fundado sobre ese contenido” (Directiva UE 2018/1808, considerando 15).

En el contexto nacional, el rol social y simbólico del sector audiovisual aparece solo en la ley del CNTV, si bien en dos temas: la definición de la TV comunitaria y las horas de programación cultural. Según el artículo 15 ter, letra D, los concesionarios comunitarios “deberán velar por la promoción del desarrollo social y local, debiendo dar cabida a aquella producción realizada por grupos sociales o personas que residan en la zona de cobertura de su concesión”. Por su parte, el artículo 12 letra I, concibe los programas culturales como “aquellos que se refieren a los valores que emanen de las identidades multiculturales existentes en el país, así como los relativos a la formación cívica de las personas, los destinados al fortalecimiento de las identidades nacionales, regionales o locales, como fiestas o celebraciones costumbristas y aquellos destinados a promover el patrimonio universal y, en particular, el patrimonio nacional” y obliga a los canales de televisión abierta a emitir al menos 4 horas semanales de estos programas.

La dimensión industrial del audiovisual la observamos en los tres documentos analizados, si bien con un abordaje diferente en cada caso. El CNTV comprende la dimensión industrial primeramente a través de su política de fomento audiovisual, que se encuentra en el artículo 12, letra B de su marco legal y cuyo objetivo es “promover, financiar o subsidiar la producción, los costos de transmisión o la difusión de programas de alto nivel cultural, de interés nacional, regional, local o comunitario; de contenido educativo; que propendan a la difusión de los valores cívicos y democráticos, o que promuevan la diversidad en los contenidos televisivos y reflejen la conformación plural de la sociedad”, por medio de “un sistema escalonado de beneficios, de manera de favorecer especialmente la difusión de la programación de concesionarios regionales, locales y locales de carácter comunitario”. La ley también cuenta con mecanismos para asegurar la información transparente sobre los concesionarios y permisionarios de TV (artículo 12, letra d).

En el caso de la televisión pública, los valores que debe resguardar TVN (artículo 2, inciso 3) quedan supeditados a los recursos económicos que puede recoger el canal, en un contexto en que (desde 1992) debe autofinanciarse “a condiciones de mercado, de manera transparente y competitiva (art. 25): “el ‘Compromiso para el cumplimiento de la Misión Pública’ deberá

adecuarse al presupuesto de la empresa y a las exigencias derivadas de la responsabilidad financiera tanto de sí misma como de sus filiales” (artículo 3, inciso 5).

Por último, en la política nacional audiovisual encontramos dos aproximaciones contrapuestas. Por un lado, se habla de abandonar el concepto de industria y adoptar el de campo audiovisual que “tiene relación directa con la ampliación del significado del ecosistema audiovisual. Este concepto abarca cada ámbito desde la formación, creación, etapas de producción, circulación nacional e internacional” (CNCA, 2017, p. 9). Por otro lado, uno de los ejes de la política es el desarrollo sostenible del campo audiovisual, si bien luego también se habla del crecimiento y fortalecimiento de la industria audiovisual, uno de cuyos indicadores sería el aumento de la exportación audiovisual, que es vista como un sector hasta ahora débil: “la exportación de obras audiovisuales sigue siendo una zona que amerita ser revisada, ya que compete la venta de derechos de exhibición en territorios internacionales y distintas ventanas de explotación” (CNCA, 2017, p. 46).

Perspectiva transnacional

Unesco cuenta con una mirada transnacional sostenida en el tiempo, la cual se expresa en distintas líneas de acción. El Convenio de la Diversidad Cultural estableció un Fondo Internacional para la Diversidad Cultural (FIDC). Este fondo multilateral está destinado mayoritariamente a apoyar acciones de organizaciones no gubernamentales que operan en el campo de la política y las industrias culturales en países en desarrollo. El documento sobre diversidad cultural en el entorno digital (Unesco, 2019) se enfoca en la “evaluación de las cláusulas de los acuerdos comerciales que inciden sobre los sectores cultural y creativo en el entorno digital”, “suscribir acuerdos de coproducción y de codistribución a fin de mejorar la distribución de los bienes y servicios culturales en el entorno digital” y “negociar cláusulas en relación con la cultura en los acuerdos de comercio y de inversión” (p. 8), teniendo en este sentido una mirada focalizada en la dimensión económica internacional de las industrias culturales en general. Para las Directrices de 2023, la Unesco alerta sobre los riesgos de una fragmentación normativa que comprometa los derechos humanos y la importancia de una gobernanza global construida a partir de “diversas formas de regulación complementaria” (Unesco, 2023, párrafo 43).

En el caso de la DSCA, la mirada transnacional específica en relación con la diversidad audiovisual se expresó hasta 2025 en el rol asignado al ERGA y desde entonces al Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, como una contraparte que la Comisión Europea debe consultar para la aplicación de la DSCA (y ahora también de la EMFA) con el fin de facilitar su aplicación convergente. También es concebido como un foro de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las autoridades audiovisuales nacionales, en el cual los reguladores se apoyan entre sí para hacer efectiva la aplicación de la directiva.

Mientras en el caso de la TV pública no hay mención a una perspectiva transnacional, esta aparece en el artículo 1 inciso 4 de la ley del CNTV cuando se señala que su misión de velar por el correcto funcionamiento también implica asegurar en la programación televisiva el cumplimiento de los tratados internacionales en derechos fundamentales ratificados por Chile. En el caso de la política nacional del campo audiovisual la dimensión transnacional se enfoca sobre todo en la conexión y el acceso a recursos económicos y de relaciones privilegiadas para el desarrollo de la industria cinematográfica en su sentido tradicional, mencionando asimismo la importancia de acceder al Fondo Ibermedia, la Conferencia de Autoridades Cinematográficas Iberoamericanas (CACI) y la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur (RECAM).

Convergencia tecnológica y regulatoria

Los instrumentos de Unesco transitan desde un discurso en 2005 sobre el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación como un desafío para la diversidad cultural y los desequilibrios entre países ricos y pobres, a concebir en 2023 la convergencia tecnológica como un hecho, pues en este último documento el foco de preocupación es más bien la convergencia regulatoria. Señalando que este constituye uno de los objetivos de las Directrices, precisamente “para evitar la fragmentación de Internet” (Unesco, 2023, párrafo 7, letra d).

Por su parte, la directiva europea destaca en dos cuestiones específicas respecto de la convergencia tecnomediática. Por un lado, habla de “servicios de comunicación audiovisual” con independencia de su soporte y modalidad de acceso; comprendiendo que las tecnologías de la información y la comunicación ya no son un sector económico específico, diseminando las fronteras entre distintos servicios, lo que a su vez presiona hacia una convergencia normativa.

Pero al mismo tiempo la diversidad audiovisual es uno de sus objetivos manifiestos (Directiva UE 2018/1808, considerandos 1 y 25).

En los marcos nacionales, la convergencia tecnológica aparece reconocida en la ley del CNTV a partir de la modificación del 2014, vinculada a su vez con el fortalecimiento de la diversidad audiovisual, al enfocarse en los canales medianos y pequeños. El artículo 28 letra c) señala que el regulador podrá subsidiar “las inversiones en sistemas de transmisión e infraestructura para promover el aumento de cobertura de radiodifusión televisiva digital de libre recepción y servicios de acceso a Internet, de preferencia en forma simultánea en lugares rurales, insulares o aislados [...] en particular, concesionarios con medios de terceros de carácter regional, local y local comunitario”. Sin embargo, no se conocen hasta ahora casos de concesionarios de TV que hayan accedido a estos subsidios. En el caso de la ley de TVN hay un artículo que autoriza a la empresa de TV pública a brindar servicios como empresa convergente al señalar que “podrá realizar todas las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones, de televisión, de radiodifusión sonora, de servicios intermedios de telecomunicaciones y de servicios audiovisuales” (art. 2, inciso 2), pero esta competencia no ha sido explotada plenamente hasta ahora. Por su parte, si bien la política nacional audiovisual 2017–2022 reconoce el transmedia como una de las formas de coproducción entre el sector audiovisual y los canales de televisión, tampoco hace un desarrollo de este planteamiento ni lo vincula a la diversidad audiovisual.

También se registran algunos atisbos de convergencia regulatoria en los documentos nacionales analizados. Por un lado, la coordinación interinstitucional en temas técnicos entre CNTV y Subsecretaría de Telecomunicaciones (artículo 1, inciso 3; artículo 12, inciso c, entre otros). El CNCA, por su parte, propuso fortalecer vínculos con las instituciones públicas encargadas de la aplicación de normativas anexas al campo audiovisual, así como una mesa técnica específica con el CNTV y una mesa de trabajo intersectorial como medida de carácter institucional “que explore la implementación de mecanismos jurídicos que permitan asegurar la diversidad en la oferta de contenidos audiovisuales, y que favorezcan la difusión y la visibilidad, así como también mejore las condiciones de exhibición del cine nacional e internacional en las distintas plataformas” (CNCA, 2017, p. 64). Sin embargo, no se conocen avances en el desarrollo de estas coordinaciones.

Autoridades reguladoras

La existencia de una contraparte institucional de carácter nacional o internacional es central en la implementación de los instrumentos jurídicos que plantea la Unesco como la Unión Europea. Para el seguimiento y aplicación del Convenio de la Diversidad Cultural, Unesco (2005) plantea la creación de un Comité Intergubernamental, mientras que para su aplicación en el ámbito digital plantea el establecimiento de mecanismos de coordinación interministerial con el propósito de hacer un seguimiento de la repercusión de los marcos reglamentarios, las políticas culturales y las estrategias sectoriales (Unesco, 2019). En el caso de la gobernanza de plataformas digitales (Unesco, 2023) la contraparte son las autoridades reguladoras nacionales del audiovisual y si bien se les reconoce legitimidad en el entramado de múltiples partes interesadas, el documento es explícito en señalar los límites a las competencias de estos organismos: “Dicha regulación debe centrarse en los sistemas y procesos de moderación y curación de contenidos, en lugar de determinar la legalidad de los contenidos en particular, y debe tener una base jurídica (es decir, estar suficientemente definida), perseguir un objetivo legítimo” (Unesco, 2023, párrafo 60), así como la importancia de su especialización, independencia y autonomía respecto de los gobiernos de turno: “Las autoridades reguladoras oficiales deben ser independientes y estar libres de presiones económicas, políticas o de otro tipo [...] deben tener los fondos y conocimientos suficientes para ejecutar sus responsabilidades de manera efectiva” (Unesco, 2023, párrafo 71). Estos requisitos también están presentes en la DSCA: “Las autoridades u organismos reguladores nacionales deben contar con las potestades coercitivas y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en cuanto a personal, conocimientos técnicos y medios financieros” (Directiva UE 2018/1808, considerando 35).

En el contexto chileno, el rol de la autoridad reguladora respecto de la diversidad audiovisual queda implícito dentro del correcto funcionamiento, pero en la práctica no despliega instrumentos específicos para cumplir con el pluralismo o la diversidad dentro de la industria audiovisual. Incluso en el caso del pluralismo informativo, si bien la ley menciona desde 1992 en su artículo 14 que el regulador debe establecer “herramientas y procedimientos para asegurar el pluralismo en los formatos informativos”, esto sigue sin ser implementado en la actualidad (Sáez et al., 2023). La ley de TVN cuenta con un texto similar en el artículo 3, según el cual “el pluralismo y la objetividad deberán manifestarse en toda su programación; muy especialmente en

los noticieros y programas de análisis o debate político”, además de “sujetarse estrictamente al ‘correcto funcionamiento’”, lo cual lleva inevitablemente a la pregunta por el rol diferenciador de la TV pública en el sistema audiovisual nacional.

En ambos casos no se encuentran definidas las sanciones concretas relacionadas con el incumplimiento de este principio dentro del marco regulatorio. Por último, no se observa ninguna referencia en este sentido dentro de la política nacional audiovisual.

Formas de regulación

Hay tres niveles de intensidad de la intervención pública en la promoción de la diversidad audiovisual que están presentes en Unesco (2023) como en Directiva UE 2018/1808: autorregulación, corregulación y regulación estatutaria. Las Directrices de Unesco sostienen que la legitimidad de esta última descansa en su eficacia y sostenibilidad, incluyendo un proceso de elaboración normativa “abierto, transparente y basado en evidencia” (párrafo 56) y cuya aplicación se sujete “a medidas coercitivas proporcionales con las garantías procesales correspondientes” (párrafo 57). En este escenario la autorregulación se concibe como complementaria (párrafo 58), mientras la corregulación implica compartir el papel regulador con las múltiples partes interesadas (párrafo 59), pero ninguna de las dos reemplaza la regulación institucional.

La Unión Europea plantea algo similar sobre los servicios de comunicación audiovisual al señalar que “si bien la autorregulación puede ser un método complementario para aplicar ciertas disposiciones de la Directiva 2010/13/UE, en modo alguno puede sustituir a las obligaciones del poder legislativo nacional. [...] La corregulación debe preservar la posibilidad de intervención estatal en el caso de que no se realicen sus objetivos” (Directiva UE 2018/1808, considerando 14). Al mismo tiempo, operacionaliza con mucho detalle las características que deberían adoptar estas formas de regulación de menor intensidad para su legitimidad: “deberán: a) gozar de amplia aceptación entre los principales interesados en los Estados miembros de que se trate; b) exponer de manera clara e inequívoca sus objetivos; c) prever un seguimiento y evaluación periódicos, transparentes e independientes de la consecución de los objetivos perseguidos, y d) prever los medios para una aplicación efectiva, incluidas unas sanciones efectivas y proporcionadas” (Directiva UE 2018/1808, art. 4 bis., inciso 1), de modo que la regulación más intensa se reduzca

solo a aspectos esenciales o cuando se llegue a la conclusión de que un código de conducta no ha resultado suficientemente eficaz, manteniéndose como principios relevantes la autonomía e independencia de los organismos responsables.

En el caso de Unesco (2005) y Unesco (2019) su referencia es más sutil e implícita. Ambos documentos mencionan el derecho soberano de cada país a formular políticas, medidas, marcos normativos, estrategias sectoriales, marcos de acción de diverso alcance y profundidad “para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales” (Unesco, 2005, p. 22) o “para apoyar los sectores culturales y creativos en el entorno digital” (Unesco, 2019, p. 8).

En los documentos nacionales no hay una problematización de la diversidad audiovisual que se encuentre conectada con las tipologías de regulación, corregulación y autorregulación.

Ciudadanía y sociedad civil

El Convenio de la Diversidad Cultural (Unesco, 2005, p. 57) parte de la idea de que “los ciudadanos de todo el mundo pueden crear, producir, divulgar y disfrutar” de los bienes culturales, no solo artistas y profesionales de la creatividad. El documento de Unesco (2019) pone énfasis especial en empoderar a niñas y mujeres para su participación efectiva en los sectores culturales y creativos digitales. En ambos casos observamos la promoción de un rol activo de la ciudadanía en general y las mujeres en particular en el fortalecimiento de la diversidad cultural en general, no solo audiovisual, por medio tanto de la creación propia como del disfrute de las creaciones de otros.

Sin embargo, en las Directrices de 2023 se asigna a la ciudadanía un rol mucho más activo y crítico en la evaluación de los riesgos y oportunidades asociados a las tecnologías nuevas y emergentes “en todas las formas de los diversos medios de comunicación y con todos los proveedores de información” (Unesco, 2023, párrafo 76), usando como concepto aglutinador la alfabetización mediática e informacional. Primeramente, ella debe correr por cuenta de las autoridades públicas: “los gobiernos siempre deben promover la alfabetización mediática e informacional, incluidas las habilidades de seguridad en línea, de las personas usuarias, y en especial de todos los grupos en situación de vulnerabilidad y marginación, así como de las mujeres y las niñas” (Unesco, 2023, párrafo 78), pero también por cuenta de las plataformas: “deben establecer una estrategia clara y pública para empoderar a las personas usuarias y

promover un entorno en línea favorable que salvaguarde la libertad de expresión y el acceso a la información a través de la alfabetización mediática e informacional, incluyendo la educación en seguridad en línea [...] incluida la alfabetización digital sobre productos y servicios propios de la plataforma” (Unesco, 2023, párrafo 80).

Para la regulación audiovisual europea también es importante el concepto de alfabetización mediática. Su promoción es una responsabilidad de los Estados miembros e incluye “las competencias, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los ciudadanos utilizar con eficacia y seguridad los medios. A fin de que los ciudadanos puedan acceder a la información y utilizar, analizar de manera crítica y crear contenidos mediáticos de un modo responsable y seguro” (Directiva UE 2018/1808, p. 77). El documento es, asimismo, explícito con respecto al rol de la alfabetización mediática contra la desinformación: “aportar a los ciudadanos el pensamiento crítico necesario para discernir, analizar realidades complejas y reconocer la diferencia entre opiniones y hechos” (Directiva UE 2018/1808, p. 78). Sin embargo, no se vincula la alfabetización mediática e informacional a la diversidad audiovisual, sino principalmente al ámbito de la desinformación.

En el ámbito nacional, la ley del CNTV configura desde 2014 la figura de los comités asesores, que incluye a representantes de “los Ministerios de Educación, de Transportes y Telecomunicaciones y del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; de los concesionarios u operadores de televisión; de organizaciones de padres de familia; de organizaciones de educadores y de organizaciones de salud y entidades dedicadas a la actividad cultural en todas o cualesquiera de sus manifestaciones [...] personas o entidades que considere conveniente, por los aportes que puedan proporcionar al desarrollo y correcto funcionamiento de la televisión como medio de comunicación social” (artículo 12, letra J). Si bien estos comités asesores se pueden convocar para cualquier materia, estos son obligatorios como parte del proceso de asignación de concesiones de carácter comunitario, los cuales a su vez escucharán mediante audiencias públicas a las organizaciones que así lo requieran. En el caso de la ley de TVN, la ciudadanía no aparece mencionada en un rol activo o crítico. Por su parte, si bien la participación es uno de los ejes de la política audiovisual, incluyendo “cómo se involucran los sujetos, la ciudadanía, los agentes del campo audiovisual y las instituciones con el desarrollo cultural nacional, y el campo audiovisual nacional en particular” (CNCA, 2017, p. 12), con

respecto a la ciudadanía en general, esta participación se encuentra mucho más centrada en la idea de la formación de públicos que en la democratización de la creación. Asimismo, se habla mucho de preservar los derechos de los creadores, pero se habla menos de los derechos de las audiencias o públicos.

Obligaciones empresariales

Los documentos de Unesco relacionados directamente con diversidad cultural (Unesco 2005; Unesco 2019) no plantean obligaciones específicas para las empresas audiovisuales; se mencionan cuestiones como la transferencia tecnológica, la remuneración equitativa o la protección de mujeres artistas, dentro del ámbito laboral en cultura. En el caso de la gobernanza de plataformas digitales hay un énfasis en la “proporcionalidad” de las exigencias a las empresas según su tamaño (Unesco, 2023, p. 34), así como exigencia de una igualdad de trato de los medios de comunicación independientes por parte de las plataformas digitales (Unesco, 2023, p. 41). En la DSCA es posible encontrar obligaciones concretas para las empresas audiovisuales con independencia del soporte, por medio de la exigencia de cuotas de pantalla y prominencia para la producción audiovisual nacional que deben aplicar las plataformas: “Los Estados miembros velarán por que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a petición sujetos a su jurisdicción dispongan de un porcentaje de al menos el 30% de obras europeas en sus catálogos y garanticen la prominencia de dichas obras (Directiva UE 2018/1808, p. 13). Según Martínez Otero (2019) es este doble requisito el que garantiza de manera efectiva la diversidad cultural: “de poco serviría respetar la cuota de pantalla del 30% si las obras europeas fueran relegadas a rincones oscuros de los menús de las plataformas” (p. 549).

En los instrumentos nacionales, solo encontramos algo al respecto en la regulación del *must carry* o derecho de retransmisión obligatoria, donde se especifica de manera muy detallada la responsabilidad de las cableoperadoras con canales locales, regionales y comunitarios, culturales y educativos (art. 15, quáter), dejando a su vez en libertad de acción a estas empresas con respecto a los canales de alcance nacional. Pero no hay actualizaciones de la regulación que permitan hacerse cargo de los problemas de diversidad audiovisual en internet. Ni en el caso de la TV pública ni del ministerio sectorial hay referencias a este tema.

Sujetos y objetos de sanciones e infracciones

La preocupación de la Unesco sobre transgresiones e infracciones a la diversidad cultural no aparece sino hasta 2019, vinculada a “las violaciones de la libertad artística en el entorno digital [...] el ciberacoso, el *trolling* en línea y los ataques selectivos, en particular contra las mujeres artistas en las plataformas digitales” (Unesco, 2019, p. 8), pero sin una propuesta de instrumentos sancionatorios contra vulneraciones a la diversidad cultural y/o audiovisual, lo que ocurre efectivamente en Unesco (2023) respecto de la desinformación como los discursos de odio, tanto por parte de funcionarios públicos como de plataformas. En el caso de los primeros, la preocupación se refiere a “difundir desinformación, incluida la desinformación de género y la información errónea, e intimidar o amenazar a los medios de comunicación” (Unesco, 2023, p. 21) y en el caso de las segundas “prohibir expresiones que constituyan una apología del odio nacional, racial o religioso, que inciten a la discriminación, la hostilidad o la violencia, según lo establecido por la normativa internacional en materia de derechos humanos” (Unesco, 2023, p. 21). Además, la Unesco sostiene que “las plataformas deben realizar evaluaciones de riesgo periódicas para identificar y abordar cualquier impacto real o potencial de su funcionamiento en los derechos humanos” (Unesco, 2023, p. 41). La DSCA se refiere únicamente a la moderación de los contenidos generados por usuarios, para proteger: (a) a los menores de aquel contenido que pueda perjudicar su desarrollo físico, mental o moral; (b) al público en general del contenido que incite a la violencia o al odio por razones de raza, sexo, religión, etc.; y (c) al público en general de contenidos de naturaleza delictiva, tales como la incitación al terrorismo o la pornografía infantil, si bien (Martínez Otero, 2019) cuestiona la implicancia de estas medidas al sostener que “encomendar a empresas privadas el control de determinadas manifestaciones comunicativas no está exento de riesgos para los derechos comunicativos” (p. 568).

A nivel nacional, solo la ley del CNTV mandata al regulador a dictar un reglamento para sancionar la transmisión de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres. (artículo 12, letra m), pero los incumplimientos relacionados con pluralismo y diversidad no tienen una sanción detallada en la ley. En los casos en que se han sancionado faltas al pluralismo están han sido de carácter discrecional y se han referido a programas informativos (Sáez et al., 2023).

Discusión

La referencia a los documentos publicados por organismos multilaterales sirve como guía al comparar el debate internacional con el debate nacional en torno a la diversidad audiovisual en el particular escenario actual de convergencia tecnomediática.

Si bien pluralismo y diversidad son principios rectores que forman parte de los instrumentos jurídicos nacionales analizados, no se encuentran vinculados concretamente al soporte audiovisual, manifestándose más bien como ideas genéricas. En este mismo sentido, aunque la diversidad es un principio conectado directamente con la misión o rol constitutivo del CNTV como de TVN, llama la atención que en ambos casos se habla de diversidad, pero no de diversidad audiovisual, lo cual le quita densidad a este principio dentro de la misión. No se promueve de manera activa, sino que se entiende como algo que la política pública produce de modo natural si se aplica de buena manera. No se problematiza ni se despliega en indicadores o formas concretas de operacionalización.

Con respecto a la doble dimensión simbólica e industrial de la diversidad audiovisual, se puede afirmar que la comprensión del beneficio social de la televisión comunitaria como de la programación cultural son muy inespecíficos. En el primer caso, lo que llama la atención es que las exigencias a favor del desarrollo social y cultural solo apliquen a los canales comunitarios y no, por ejemplo, a canales locales y regionales. Por otro lado, la definición de programación cultural es suficientemente amplia para incluir programas de viajes, turismo o cocina, desnaturalizando el sentido original de esta obligación.

En la promoción de la diversidad audiovisual desde la perspectiva económica, es donde se observan más incoherencias entre los instrumentos regulatorios y de política. Por un lado, si bien el fomento a la creación audiovisual que realiza el regulador cuenta con la obligatoriedad de “un sistema escalonado de beneficios”, los canales locales, regionales y comunitarios han sido históricamente los menos beneficiados hasta ahora con este fondo y está pendiente evaluar la implementación de este aspecto del marco legal. En la práctica no existe el sistema escalonado de beneficios porque los montos más grandes siguen destinándose a la gran industria y en el caso específico de la TV comunitaria, desde 2014 hubo años en que no se abrió concurso en esta línea de financiación (Sáez y Avilés, 2024, pp. 192–196). En el caso de la TV pública llama la atención la supeditación de la misión pública y sus principios rectores al presupuesto disponible, más aun

cuando Chile cuenta con la única TV pública del mundo obligada a autofinanciarse desde 1992, desnaturalizando así la propia definición de TV pública, señalada entre otros por Bucci, Chiaretti y Fiorini (2012) al señalar el carácter público del financiamiento de estas televisiones por medio de “fondos regulares provenientes del Estado o la sociedad [...] que estos aportes financieros estén previstos y sean protegidos por ley” (p. 12). En el caso de la política nacional audiovisual, llama la atención en primer lugar el deseo de cambiar el concepto de industria por el de campo audiovisual, cuando en su contenido se sigue haciendo referencia a la cadena de valor de la industria audiovisual. Tampoco hay una conexión entre la apuesta por la exportación de la producción nacional y la promoción de la diversidad interna de la industria audiovisual. Por último, al menos implícitamente, su preocupación parece centrarse en los formatos cinematográficos antes que en los destinados a la TV y menos aun en las plataformas audiovisuales de internet.

La perspectiva transnacional tanto global como latinoamericana es inexistente en los documentos nacionales en lo referido específicamente a potenciar la diversidad audiovisual, lo cual se manifiesta en la ausencia de la referencia a la industria de las plataformas de *streaming*.

Los tres documentos nacionales analizados comparten una debilidad respecto de la problematización de la convergencia tecnológica y regulatoria, el rol de los organismos reguladores y las distintas formas de regulación para la promoción de la diversidad audiovisual. En la problematización de la convergencia tecnológica y regulatoria se encuentra una de las mayores brechas respecto de los instrumentos internacionales analizados. Los desarrollos más recientes tanto de la Unesco (2023) como la Unión Europea (Directiva, 2018/1808) asumen la convergencia tecnomediática como un hecho dado y operan en consecuencia, abogando al mismo tiempo por un despliegue regulatorio en tres niveles: autorregulación, corregulación y regulación estatutaria. En contraste, la convergencia tecnológica y regulatoria aparece abordada de manera muy superficial, cuando no directamente ausente en los documentos nacionales, al punto que la problematización de la diversidad audiovisual con respecto a las plataformas audiovisuales de *streaming* no existe como tema. En el caso de la política nacional audiovisual no hay mecanismos

que permitan hacer un seguimiento al trabajo interinstitucional⁴. Por otro lado, la diversidad audiovisual no cuenta con un mandato específico y explícito para el regulador, para la TV pública ni para el ministerio sectorial. Tampoco se promueven medidas de corregulación o autorregulación al respecto, en ninguno de los instrumentos nacionales analizados.

la alfabetización mediática e informacional se entiende cada vez más central en la gobernanza digital internacional y es otro tema en el cual Chile puede crecer, a partir de una concepción multidimensional del rol de las audiencias y los públicos, como agentes de consumo crítico y también como creadores de contenidos.

Las obligaciones de diversidad audiovisual para las empresas audiovisuales son pocas: solo el *must carry* de los cableoperadores para canales medianos y pequeños, mientras hay un gran vacío respecto de obligaciones de diversidad para plataformas. Este es otro de los temas sobre los cuales se puede aprender tanto de la EU (Directiva, 2018/1808) como de Unesco (2023).

Por último, en el tema de las infracciones se abre todo un nuevo escenario para la institucionalidad reguladora, siempre y cuando se pueda avanzar en una comprensión convergente del audiovisual, que incluya a las plataformas, a los funcionarios públicos, a los usuarios y que al mismo tiempo tipifique adecuadamente los valores que se busca preservar. Esto implica resolver de manera adecuada la denominada asimetría regulatoria, nivelando el campo de juego y garantizando una competencia justa entre los agentes implicados, comprendiendo que la carga legal entre ellos no puede ser la misma, tanto si se intensifica como si se suaviza la regulación.

Conclusiones

Unesco y la Unión Europea son referentes importantes para los países latinoamericanos y en particular para Chile, dada la posición favorable que tiene el país con ambas instancias en distintos temas que competen al multilateralismo y la diversidad cultural, en su doble dimensión. Chile puede mejorar el intercambio con los desarrollos de la Unesco tanto a través del Comité

⁴ El gobierno saliente dejó publicado en enero de 2026 un “Plan de Medidas para el Desarrollo y Fomento de la Política Nacional Audiovisual 2025-2030”, pero estas medidas tampoco cuentan con mecanismos de verificación conocidos hasta ahora.

Intergubernamental de diversidad cultural y los mecanismos de coordinación interministerial para el ámbito digital (dado que se trata de obligaciones adquiridas por las partes firmantes, incluido Chile), como a través de la participación en el foro global de reguladores promovido por Unesco en el ámbito de la gobernanza de plataformas.

El análisis y problematización de los instrumentos jurídicos nacionales como internacionales, permite observar la existencia de tres grandes nudos críticos en los cuales Chile requiere avanzar para poder afrontar los desafíos de diversidad audiovisual en el nuevo escenario convergente, a saber:

Hay una debilidad sostenida en los instrumentos de ámbito nacional respecto de la problematización de la convergencia tecnológica y regulatoria, el rol de los organismos reguladores y las distintas formas de regulación para la promoción de la diversidad audiovisual. Las plataformas de *streaming* no existen en el marco regulatorio ni en la política audiovisual, pero tampoco las redes sociales ni otros espacios audiovisuales de internet. En este sentido, Chile puede aprender mucho de los desarrollos que tanto la DSCA como las Directrices de Unesco sobre plataformas están planteando respecto de la coexistencia de ámbitos de autorregulación, corregulación y regulación estatutaria, incluyendo las claves que otorgan estos instrumentos internacionales para asegurar la legitimidad de estas distintas formas de regulación. En este punto, la perspectiva transnacional nos permite observar similitudes entre el trabajo del ERGA incluso ahora como Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación y la PRAI, más aun considerando que el regulador chileno se encuentra presidiendo esta plataforma hasta septiembre de 2026 y que ambas son parte de la Global Forum of Networks (GFN) de Unesco. Este es un espacio propicio para la identificación de problemas comunes y el intercambio de buenas prácticas, incluyendo aquellas relacionadas con el rol diferenciador que puede jugar la televisión pública en este escenario.

Otro nudo crítico es el referido a las audiencias: se requiere un marco institucional que les otorgue un rol más activo, en tanto públicos-audiencias-consumidores, pero también como creadores de contenidos en el escenario convergente. Esto supone incorporar la alfabetización mediática e informacional y formas institucionales que promuevan su participación de manera estructural. Por ejemplo, crear un Consejo de la Sociedad Civil del CNTV, del mismo modo que existe esta figura en otras instituciones del Estado o crear una Defensoría de las Audiencias de la

TV pública, vinculando ambas de manera explícita a la problemática de la diversidad audiovisual, entendiendo que la desinformación es solo uno de los tópicos de este tema. El proceso de actualización de la política nacional audiovisual también es una oportunidad para incorporar estos temas que serán cada vez más relevantes en el debate.

El último gran nudo crítico es de qué modo la institucionalidad se hace cargo de las sanciones, tanto a empresas, como a funcionarios públicos y otros agentes que incumplen distintos aspectos de la diversidad audiovisual en el escenario convergente. No basta, en este sentido, con ampliar las facultades del regulador a un nuevo soporte, sino que las infracciones deben ser analizadas sin que esto profundice las asimetrías regulatorias.

Finalmente, otras recomendaciones serían las siguientes:

Diversidad con apellidos: operacionalizar el concepto de diversidad cultural o diversidad audiovisual de una manera más explícita en los instrumentos legales y de política pública pertinentes para el sector audiovisual. Por ejemplo, generar mecanismos de seguimiento para identificar la diversidad territorial y presencia de productos audiovisuales en lenguas originarias en el caso de la política nacional audiovisual, pero también darle un mejor sustento a este concepto tanto en la ley del CNTV como en la de TVN.

Mayor coherencia y profundidad en la doble dimensión de la industria audiovisual: la comprensión del rol simbólico e industrial del sector audiovisual está presente actualmente en los instrumentos nacionales revisados, pero con un nivel de profundidad y coherencia disímil. En el caso del CNTV, se debe mejorar la definición y operacionalización de la televisión comunitaria y de la programación cultural, así como la política de fomento. En el caso de TVN no se puede supeditar el cumplimiento de la misión pública de TVN al financiamiento. En el caso de la nueva política nacional audiovisual se deberían incorporar las cláusulas que Unesco ha propuesto para el ámbito digital en la hoja de ruta trazada en la Séptima Conferencia de las partes en la Convención de la Diversidad cultural de 2019.

Referencias

Albornoz, L. y García Leiva, T. (2019). *Audiovisual Industries and Diversity. Economics and Policies in the Digital Era*. Routledge.

- América Economía (2023). DirecTV pide igualdad de condiciones respecto de plataformas de streaming en Latinoamérica. <https://www.americaeconomia.com/negocios-e-industrias/directv-pide-igualdad-de-condiciones-respecto-de-plataformas-de-streaming-en>
- Beceiro, S. y Majón, A. (2019). La legislación europea sobre contenidos audiovisuales: de la Directiva *Televisión sin fronteras* a los medios sociales, *RAEIC* 5 (11), 24-45. <https://doi.org/10.24137/raeic.6.11.3>
- Bernier, I. (2008). La Convención sobre la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y de la política. *Bulletin de nouvelles sur la diversité des expressions culturelles*, 8 (19), 1-27. https://www.unescodec.chaire.ulaval.ca/sites/unescodec.chaire.ulaval.ca/files/carrefour-du-droit_esp.pdf
- Bucci, E., Chiaretti, M., & Fiorini, A. M. (2012). *Indicadores de calidad de las emisoras públicas: una evaluación contemporánea*. Unesco. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216616_spa
- CNTV. (2020). *Desafíos regulatorios en la era digital*. Departamento de Estudios. Consejo Nacional de Televisión. https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2020/12/desafios_regulatorios_en_la_era_digital.pdf
- CNTV. (2022). *TV, Convergencia de medios y cambio social*. Departamento de Estudios. Consejo Nacional de Televisión. <https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2022/09/TV-y-Convergencia-Nuevos-usos-Nuevas-opiniones-1-1.pdf>
- CNTV (2024). *XI Encuesta Nacional de Televisión. Principales resultados*. Consejo Nacional de Televisión. https://cntv.cl/wp-content/uploads/2024/12/Presentacion_XI_ENTV_Revisada_11_12_2024.pdf
- Donders, K., Pauwels, C., & Loisen, J. (Eds.). (2014). *The Palgrave handbook of European Media Policy*. Palgrave Macmillan.
- García Leiva, T. (2016). Política audiovisual europea y diversidad cultural en la era digital. *Comunicación y Sociedad*, 27, 221-241. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2016000300221

- García Leiva, T. y Mastrini, G. (2016). La diversidad cultural en las políticas de comunicación: un estudio comparado de España y Argentina. *Chasqui*, 133, 299-315.
<https://www.redalyc.org/journal/160/16057383020/html/>
- Martínez Otero, J. M. (2019). Un nuevo marco regulador para el sector audiovisual en Europa: la Directiva 2018/1808 en el contexto de la convergencia mediática y el Mercado Único Digital. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 63, 537-571.
<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.63.05>
- Napoli, P.M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4): 7–34. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02815.x>
- Ohchr, 2011. Principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Nueva York – Ginebra.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusiness_hr_sp.pdf
- PRAI (2025). Grupo de Trabajo Gobernanza de los Servicios OTT de Audiovisual. Plan de Trabajo 2025-2026. Plataforma de Reguladores del Sector Audiovisual de Iberoamérica.
<https://prai.tv/wp-content/uploads/2025/03/Plan-de-Trabajo-GT1-Gobernanza-OTT-1.pdf>
- Sáez, Ch.; Avilés, J.; Riffo, F.; García, J. (2023). *Pluralismo TV. Medición y análisis del pluralismo en la TV chilena*. Social – Ediciones.
- Sáez, Ch.; Avilés, J. (2024). *Libro blanco del audiovisual comunitario en Chile*. Palinodia – FCEI.
- Sánchez Ruiz, E. (2006). Industrias Culturales, Diversidad y Pluralismo en América Latina. *Cuadernos de información y comunicación*, 11, 207-221.
- Unesco (2015). *Towards Operational Guidelines on Digital Issues*. Unesco.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375222>
- Vlassis, A. (2017). The review of the Audiovisual Media Services Directive: many political voices for one digital Europe? *Politique Européenne*, (56), 102–123.
<https://shs.cairn.info/journal-politique-europeenne-2017-2-page-102?lang=en>

Instrumentos jurídicos internacionales

Directiva (UE) 2018/2108. *Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual*. https://eur-lex-europa-eu.translate.google.com/translate/2018/1808/oj/eng?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=tc

Unesco (2005). *Convenio de la Diversidad Cultural*. <https://www.unesco.org/creativity/es/2005-convention>

Unesco (2019). *Hoja de ruta para la aplicación de las orientaciones prácticas destinadas a promover la diversidad de las expresiones culturales en el entorno digital*. Séptima Conferencia de las partes en la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. París, 4-7 de junio de 2019.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378261_spa

Unesco (2023). *Directrices para la gobernanza de las plataformas digitales*.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387360>

Instrumentos jurídicos nacionales

BCN 18.838 (1989/2014). *Ley del Consejo Nacional de Televisión. Texto fusionado*.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30214>

BCN 19.132 (1992/2018). *Ley de Televisión Nacional. Texto fusionado*.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30499&idVersion=2018-05-03>

CNCA (2017). *Política Nacional del Campo Audiovisual, 2017 – 2022*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/politica_audiovisual.pdf

***Roles de autoría**

La autora responde por todos los roles del artículo. Declara no tener conflicto de interés. No ha utilizado inteligencia artificial.

Financiamiento

Concurso Ayuda de Viajes de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo (VID) de la Universidad de Chile.

Agradecimientos

Agradezco al grupo de Diversidad Audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid su apoyo y orientación para desarrollar el fundamento teórico de esta investigación.

Obra bajo licencia internacional [Creative Commons Atribución NoComercial CompartirIgual 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)