



TV Digital en Chile

Políticas Públicas y Democracia

CHIARA SÁEZ BAEZA

Tras casi seis años de debate legislativo, en mayo pasado se promulgó la ley que permite la introducción de la TV Digital Terrestre en Chile. Transcurrieron más de 20 años desde la última vez que se había reformulado la legislación de la TV en el país. La digitalización de la TV trae una promesa de democratización por medio de la entrada de nuevos concesionarios, que apartarán diversidad al espectro radioeléctrico. Sin embargo, la investigación internacional señala que este sistema reproduce en el entorno digital las mismas virtudes y defectos que tenía en el entorno analógico.

Lo que se plantea aquí es la distancia entre lo existente y lo posible, contribuyendo con argumentos legales, reflexión teórica y experiencias internacionales, a pensar la política pública de implementación de la TV Digital como un punto de inflexión con respecto a la posibilidad de dar curso a dos transformaciones importantes: por un lado, conseguir que la estructura legal que ampara este proceso cuente con mecanismos de participación en su origen y posterior monitoreo, que este cambio contribuya a dirección de nuevos actores en el televisivo.



TV Digital en Chile

Políticas Públicas y Democracia

CHIARA SÁEZ BAEZA

UNIVERSIDAD DE CHILE - ICEI



3 5601 20045 0744



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de la
Comunicación e Imagen
ICEI



384.55(083)

S619d Sáez Baeza, Chiara.
TV Digital en Chile. Políticas Públicas y Democracia /
Chiara Sáez Baeza.
- 1.ª ed. - Santiago de Chile: Universitaria, 2014.
172 p.; 15,5 x 23 cm. - (Estudios).
Incluye notas a pie de página.
Bibliografía: p. 161-172.

ISBN 978-956-11-2431-6

1. Televisión digital - Política gubernamental - Chile. 2. Televisión digital - Aspectos sociales - Chile. I.

© 2014 CHIARA SÁEZ BAEZA.
Inscripción N° 244.391 Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por
© EDITORIAL UNIVERSITARIA, S.A.
Avda. Bernardo O'Higgins 1050, Santiago de Chile.

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

editor@universitaria.cl

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

Se terminó de imprimir esta
PRIMERA EDICIÓN
en los talleres de Salesianos Impresores S.A.
General Gana 1456, Santiago de Chile,
en septiembre de 2014.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA
Chappara / Shutterstock.com
Globe Business, ID 143504191

DIAGRAMACIÓN Y PORTADA
Norma Díaz San Martín

www.universitaria.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Chiara Sáez Baeza

TV Digital en Chile. Políticas Públicas y Democracia



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de la
Comunicación e Imagen
(ICI)

La publicación de esta obra fue evaluada
por el Comité Editorial de la Editorial Universitaria
y revisada por pares evaluadores especialistas en la materia,
propuestos por Consejeros Editoriales de las distintas disciplinas.



EDITORIAL UNIVERSITARIA



CONTENIDO

<i>Presentación</i>	11
<i>Introducción</i>	
TV Digital: Tecnología, Políticas y Participación Social	13
1. Una visión panorámica	13
Los inicios	14
Sociedad civil excluida	15
Digitalización y democratización	16
2. Contenido del libro y conceptos claves	17
Políticas públicas y participación social	19
La responsabilidad del Estado en la regulación de los medios y la radiodifusión	22
CAPÍTULO I	
Industria y ciudadanía en las políticas de digitalización	25
1. Políticas industriales de TV Digital	25
Similitudes y diferencias entre países europeos	26
Matices en Asia y Estados Unidos	28
América Latina	29
2. La televisión comunitaria y el desafío digital	31
Diversas medidas de financiamiento	32
Uruguay y Argentina	32
Australia	34
Países nórdicos	35
Centro y sur de Europa	36
CAPÍTULO II	
TV Digital en Chile. El escenario para la participación	37
1. Recursos	37
2. Actores	45

Gobiernos del periodo (2008-2014)	45	Punto 9: Reserva de espectro	105
Proyecto del primer gobierno de Michelle Bachelet: un Proyecto de Ley opaco	45	Una reserva desnaturalizada y poco clara	106
Piñera: El discurso tecnológico y los conflictos de interés	47	Un plan de espectro oculto al debate público	108
Parlamento	51	Punto 10: Gratuidad y libre recepción	110
Consejo Nacional de Televisión (CNTV)	52	Gratuidad controvertida	112
Canales nacionales de TV abierta	53	Punto 11: Usos sociales de la TV Digital	112
Canales locales y regionales de televisión abierta	54	Cómo incentivar la innovación	114
Televisiones comunitarias	56	Las posibilidades de Gingá	116
Sociedad civil organizada	59	La TV por teléfono	118
Trabajadores de la industria	61	2. Temas emergentes	119
Televidentes	63	Exclusión digital	119
3. Institucionalidad	65	Incorporación limitada de pueblos originarios	121
4. Estrategias para la intervención ciudadana	67	TV local y regional. Contenidos y cobertura	123
		Institucionalidad de la transición digital	125
		Desprotección del espectro como bien público	126
		3. Síntesis de alertas	126
Capítulo III			
El proceso de la ley de TV Digital en clave ciudadana	73	CONCLUSIONES	
1. Los 11 puntos de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital	73	1. El problema público de la televisión digital	129
Puntos 1 y 2: Fomento de la televisión educativa, cultural y comunitaria	74	2. Participación ciudadana y acceso a la emisión	130
Sustentabilidad y políticas regresivas	78	3. Democracia mediática, económica y política	132
Concesionarios con medios de terceros	81	4. Propuestas	133
Objetivos difusos en nuevas frecuencias	81	Política Pública para la transición digital	133
Puntos 3 y 4: Condiciones para el desarrollo de la televisión comunitaria	82	Reglamentación de la TV Digital	134
Incorporación de audiencias públicas y comités asesores	89	Epílogo	
Una mala definición del sector	89	¿La TV Digital en el purgatorio?	137
Legalidad regresiva	90	1. La impugnación	140
Punto 5: Mayor representatividad en la composición del CNTV	91	Audiencias públicas en el Tribunal Constitucional	143
Punto 6: Cuentas de pantalla para la producción audiovisual independiente	93	El fallo del Tribunal Constitucional	149
Punto 7: Obligaciones de <i>must-carry</i> de cableoperadoras ¿A cada cual según su necesidad?	97	2. El veto presidencial	155
Punto 8: Prevención de la concentración del espectro	100		
La amenazante concentración	101	Bibliografía	161
Más garantías, pero insuficientes	104		

INTRODUCCIÓN

TV DIGITAL: TECNOLOGÍA, POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Hoy en Chile tenemos una televisión abierta que es insatisfactoria en su aporte al ejercicio de la ciudadanía, según señala la VII Encuesta Nacional de Televisión realizada en el año 2011. Paradójicamente, aunque tiende a mantenerse el tiempo de consumo que la gente otorga a la televisión, y la valoración que tiene el formato por sobre otros medios, ha ido en aumento una perspectiva crítica sobre sus contenidos.

Entre otros datos, la encuesta revela que apenas un 7% de los entrevistados considera que las audiencias tienen mucha influencia sobre los canales, contra un 49% que supone que tienen poca o ninguna. En el caso de la capacidad de los anunciantes, la percepción de influencia es inversa: el 41% versus un 11%.

También señala que hay actores sociales —como los personajes del espectáculo, de partidos políticos, empresarios, o parlamentarios y autoridades de gobierno— que ocupan más tiempo y que son, evidentemente, favorecidos por la televisión. Mientras otros actores como indígenas, trabajadores, niños y tercera edad, obtienen menos espacio y son peor representados.

Un 51,8% de los entrevistados, en tanto, respondió que hay demasiada información sobre delincuencia común y un 50% expresó que es insuficiente lo informado sobre discriminación.

Finalmente, y como dato decidor, un 11% de la muestra consideró que las organizaciones ciudadanas y los movimientos tienen capacidad para mejorar la tv abierta, pero ubicando a estos en el último lugar de una lista de cinco actores, donde los propios canales ocupan el primer lugar y las autoridades de gobierno el segundo.

1. Una visión panorámica

Actualmente el sistema chileno de tv abierta se compone de seis⁵ estaciones generalistas de carácter nacional (tres de ellas de origen universitario y una pública, pero con autofinanciamiento); un número en torno a cien televisiones

⁵ La Red, UCV, TVN, Megavisión, Chilevisión y Canal 13. Para ciertas cuentas, también se considera Telecanal en este grupo como una 7ª estación.

de carácter local (en VHF, UHF y/o cable), y alrededor de quince canales comunitarios que no cuentan con reconocimiento legal.

Según datos de 2012, la televisión abierta sigue liderando la inversión publicitaria que alcanzó a 675 mil millones de pesos en el periodo, con una porción de la ganancia en torno al 44%. Seguida, de lejos, por la prensa escrita y el resto de soportes (ACHAP, 2012).

Unos años antes, en octubre de 2008, el Gobierno de Chile, liderado por la presidenta Michelle Bachelet, ingresó al Parlamento dos proyectos de ley relacionados con la implementación de la tv digital: un proyecto que modificaba la Ley del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), y otro que reformaba la ley de Televisión Nacional. Después de su paso por diversas comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado, ambos fueron sancionados. En el caso de la ley de TVN, lo que se promulgó fue la denominada "Ley Corta" y, en el caso de la ley del CNTV, esta ha sido promulgada el 22 de mayo del presente año.

No obstante, la modificación a la ley de TVN tuvo un proceso más rápido de discusión y aprobación. La votación de la modificación a la ley del CNTV llegó hasta octubre de 2013*. El debate legislativo mejoró ciertos aspectos de la ley, empeorando otros y dejando varios temas pendientes de abordar.

La última vez que se reformuló la legislación de la televisión en Chile fue al principio de la transición democrática. Casi veinticinco años atrás.

Eso explica las expectativas que ha generado esta nueva instancia de debate.

Los inicios

Las primeras emisiones televisivas en Chile fueron realizadas durante la década de los cincuenta y las concesiones se entregaron a dos universidades privadas-confesionales –Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Valparaíso–, y a la Universidad de Chile.

La televisión pública se creó en 1969, pero no fue sino hasta 1970 cuando se elaboró el primer marco legal para todo el sistema televisivo –bajo la Ley de Televisión N° 17.377– que limitaba el derecho a explotar y mantener estaciones de televisión solo al Estado y a las universidades. Estableciendo como mecanismo de control, orientación y fiscalización al Consejo Nacional de Televisión.

Después del golpe militar de 1973 la ley fue modificada, ampliando las atribuciones del CNTV; se enfatizó –principalmente– el parámetro del control moral y se modificó su composición. Así fue como la Constitución de 1980 introdujo

* El desfase entre el fin del debate parlamentario y la promulgación se debió principalmente a los dos recursos de inconstitucionalidad que presentó la UTM y el veto presidencial a la ley que hizo Piñera.

algunos artículos que tendrían gran impacto sobre el sistema televisivo. Uno de los más importantes fue el que ampliaba el acceso a la titularidad a las demás personas o entidades que la ley determinara, probablemente como apertura al sector privado, aunque esto no se haría efectivo sino hasta el fin de la dictadura.

El otro se refirió al mandato constitucional de promover el correcto funcionamiento de la televisión que se otorga al Consejo Nacional de Televisión como organismo regulador autónomo.

En el año 1989, un poco antes de que Augusto Pinochet dejara La Moneda, se aprobó la Ley N° 18.838 del Consejo Nacional de Televisión. En 1992 esta fue modificada por la ley N° 19.131.

Según los resultados de un trabajo publicado por las abogadas Lorena Donoso y Ximena Rojas, estos hitos legislativos dieron pie a tres tipos de concesiones diferentes que coexistían: concesiones indefinidas, otorgadas por ley a las Universidades y el Estado bajo el imperio de la ley N° 17.377 (1977 a 1989); concesiones indefinidas, otorgadas vía acto administrativo bajo la ley N° 18.838 (1989-1992); y concesiones temporales con una duración de 25 años, otorgadas vía acto administrativo bajo la ley N° 18.838 modificada por la ley N° 19.131 (Donoso y Rojas, 2006: 38). La recién promulgada Ley N° 20.750 que permite la introducción de la TV Digital Terrestre, vino a equiparar las condiciones entre los distintos tipos de concesiones existentes: a partir de ahora, todas las concesiones durarán 20 años.

Sociedad civil excluida

A la luz de los hechos, resulta innegable que el régimen que regula la televisión siempre ha estado exento del punto de vista de la sociedad organizada, a pesar de que la experiencia comparada con el resto del mundo muestra cómo, a partir de la década de los noventa, han aumentado las instancias de gobernanza global relacionadas con la regulación del sistema de medios, donde tiene real incidencia la sociedad civil.

Es el caso de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena (1993); el Encuentro Latinoamericano de Medios de Comunicación Alternativa y Popular de Quito (1993); el Foro Mundial Viena+5 de Ottawa (1998); el Foro Internacional Comunicación y Ciudadanía de San Salvador (1998); el Foro Social Mundial de Porto Alegre (desde 2001 en adelante); la Campaña Continental por los Derechos de la Comunicación (Quito, desde 2004 en adelante), y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 y 2005).

Mientras, un proceso similar de introducción ha existido desde la perspectiva de la sociedad civil en los debates comunicológicos y, principalmente, en la década de 2000, donde pueden apreciarse grandes movimientos a nivel de

Estados: el Movimiento por la Reforma de los Medios en Estados Unidos, la Coalición por una Radiodifusión Democrática en Argentina, el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación en Brasil, la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social en Perú, y la Coalición por una Comunicación Democrática en Uruguay, destacan como experiencias cercanas.

Digitalización y democratización

Otro elemento trascendental, desde el punto de vista de las transformaciones actualmente en desarrollo, es la digitalización, que ha consistido, en el caso de la televisión, en una traducción de la información que transporta la tv –sonido, imagen en movimiento y color– a un lenguaje que se reduce a un código binario –de ceros y uno–. En el caso de la televisión por ondas, hertziana o abierta, se habla de televisión digital terrestre (para diferenciarlo, por ejemplo, de la digitalización de la tv de pago o la tv satelital, donde esta conversión tecnológica ha tenido otro proceso).

Este proceso, además de conllevar una evidente mejora en la calidad de la imagen, tiene otras características: la digitalización permite que cada señal de televisión necesite menos ancho de banda para emitir sus contenidos, lo que trae consigo la promesa de democratización por medio de la entrada de nuevos concesionarios que aporten a la diversidad de actores con acceso al espectro radioeléctrico. En el caso de la norma adoptada por Chile, es posible que la frecuencia que antes ocupaba solo un canal ahora la puedan ocupar desde una hasta trece señales de video, audio y/o datos, dependiendo de la calidad y robustez que se necesite.

Entonces, junto con que los televidentes cambien su aparato de tv analógico por uno de TV Digital (o en su defecto, un decodificador²), requieren una regulación que posibilite la emergencia y continuidad de estos nuevos posibles contenidos y emisores.

En la mayoría de los países europeos (Francia, Italia, Alemania, España, Suecia) y anglosajones (Inglaterra, Estados Unidos, Australia) la digitalización lleva varios años de implementación, y en ningún caso este proceso ha sido fácil. Suele ocurrir que el sistema televisivo reproduce en el entorno digital las mismas virtudes y defectos que tenía en el entorno analógico, como confirma

² Un decodificador de TV Digital (*Set top box*; en inglés) es una especie de aparato traductor que permite ver, un aparatos de TV fabricados para ver tv analógica, canales que emitan en TV Digital abierta. Es una manera barata de acceder a la TV Digital abierta sin necesidad de comprar un nuevo aparato de tv adaptado a la nueva tecnología.

el reciente estudio internacional editado en 2012 por los investigadores Luis Albornoz y Trinidad García, de la Universidad Carlos III de Madrid.

Por lo tanto, la distancia entre lo existente y lo posible es lo que motiva pensar la transición digital como un punto de inflexión con respecto a la posibilidad de realizar dos cambios trascendentes. Por un lado, conseguir que la estructura legal que ampara este proceso cuente con adecuados mecanismos de participación ciudadana en su origen y en su posterior monitoreo; y por otro, conseguir que este cambio tecnológico contribuya a la introducción de nuevos actores en el sistema televisivo. En el contexto chileno esto se refiere a ampliar principalmente el espacio para la tv pública y comunitaria.

Diversos politólogos durante los últimos años en distintas partes del mundo han señalado que la democracia representativa se encuentra en crisis. Una demostración sería la baja evaluación que la ciudadanía otorga a sus instituciones y representantes. Sin duda, este proceso ha sido acelerado por la apropiación social de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Una de las consecuencias de este proceso es el reforzamiento de la idea que la dimensión del interés público en la comunicación ya no pueda reducirse únicamente al fortalecimiento de los medios de titularidad estatal, sino que ha de incluir también a los medios ciudadanos, comunitarios y alternativos. Como señala el investigador británico Graham Murdock (2004), "se requiere reinventar el dominio público", "un procomún digital", donde la radiodifusión seguirá teniendo un rol estratégico.

2. Contenido del libro y conceptos claves

Esta publicación integra y actualiza los resultados de distintas investigaciones llevadas a cabo desde 2010 en adelante. La más extensa y profunda es la investigación posdoctoral "Tercer sector de la comunicación y digitalización de la televisión en Chile: una propuesta de políticas públicas con perspectiva participativa"³. En ella el objetivo original fue desarrollar una propuesta de política pública participativa para el fortalecimiento institucional de un tercer sector televisivo, en el contexto de la implementación de la TV Digital en Chile, basada en un trabajo de campo con las televisiones comunitarias chileñas.

³ Investigación posdoctoral realizada en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona entre 2010 y 2011 con el apoyo del programa de Becas posdoctorales del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología de Chile (FONDECYT-Chile).

Sin embargo, el propio devenir del debate, la falta de marco general para pensar el proceso de digitalización de la tv chilena desde una perspectiva ciudadana, y la propia articulación de las televisiones comunitarias –con otros sectores de la sociedad civil en torno a la Mesa de Ciudadanía y TV Digital⁴–, me llevaron a un replanteamiento del proyecto, que dio lugar al desarrollo de un programa de investigación y la publicación de varios informes sobre el tema.

Entre aquellos estuvieron el de Consultoría “Ciudadanía, participación e interés público: Análisis del proyecto de ley que permite la introducción de la TV Digital en Chile”, realizado para la Asociación Chilena de ONCS (Acción); el informe de Consultoría “Televisiones comunitarias chilenas ante el desafío de la televisión digital”, realizado para el Departamento de Estudios del Consejo Nacional de Televisión; y el informe de Consultoría “Diagnóstico #TVDigitalChile: ni sustentabilidad del diseño industrial, ni resguardo del interés público”, realizado para la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Fue así como esta investigación comenzó a desarrollarse a partir de dos enunciados: a. El vínculo entre proyecto democrático y políticas de participación. b. La continuidad entre políticas de participación y políticas de comunicación. El objetivo general planteado es el desarrollo de una propuesta de política pública participativa para el fortalecimiento de una perspectiva de interés público en el contexto de la implementación de la tv digital en Chile. Los insumos usados para llegar a este objetivo fueron el establecimiento de un “estado del arte” de la digitalización de la tv –y la tv comunitaria a nivel internacional–, la identificación de los actores del debate, y las oportunidades que en términos de recursos e instituciones están disponibles en el contexto nacional de implementación de la TV Digital.

Como parte de este trabajo se analizaron también las propuestas de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital –agrupación que representa a distintas organizaciones y asociaciones de la sociedad civil–, en el debate parlamentario de la ley a la luz del texto sancionado. En esa instancia he participado de forma activa como representante del Programa de Libertad de Expresión y Ciudadanía del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile⁵.

La investigación se articuló en torno a tres líneas de reflexión: tecnológica (televisión digital como tecnología y desarrollo industrial), política (políticas de comunicación) y social (tercer sector de la comunicación: la sociedad civil y sus medios). Estas líneas aspiran a configurar el desarrollo de una propuesta que pueda ser implementada en Chile.

Espero que este libro sea un aporte al desarrollo de la política de digitalización en dos niveles: desde una perspectiva general, aunando el debate sobre políticas públicas participativas con el retorno de los debates sobre políticas de comunicación en el contexto digital, y exponiendo herramientas teórico-conceptuales que permitan entender el sistema televisivo chileno desde una dimensión sociocultural.

En ese sentido he intentando avanzar desde una perspectiva específica en la sistematización de políticas de comunicación internacionales orientadas al desarrollo del tercer sector de la comunicación –medios no lucrativos, participativos, responsables ante sus comunidades de referencia–, y el modo en que ellas abordan la digitalización de la radio y la televisión.

Para esta publicación, y en pos de sintetizar conceptos analizados en el marco teórico desarrollado en la investigación, he decidido dar cuenta en esta introducción, particularmente, de aquellos autores que trabajan la teoría de las políticas públicas y de las políticas de comunicación en radiodifusión.

Políticas públicas y participación social

Las políticas públicas remiten, directamente, a la acción programada de un gobierno para resolver problemas de interés público, como lo es la comunicación. Existen dos modelos clásicos para enfocarla, el gerencial y el modelo politológico: mientras el primero asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales, el segundo enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político.

El modelo gerencial ha tenido un desarrollo extenso en Chile. De hecho, investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) nominaban a Chile, años atrás, como un país “excelente” para la aplicación de este modelo, debido al reducido número de actores que interactúan y la previsibilidad de la implementación de políticas públicas. Sin embargo, como lo establece Héctor Oyarce⁶ en *Políticas públicas para un Estado social de derechos*, hoy día los modelos de formulación de políticas tienden a ser más flexibles y participativos, pasando de la elaboración a la formación de políticas, entendiendo que este último concepto supone la existencia de diálogo, participación, negociación y consenso, en el momento en que se va a diseñar la política pública.

⁴ www.ciudadaniatv.cl

⁵ www.inei.uchile.cl

⁶ Sociólogo. Consultor en Políticas Públicas. Docente y Coordinador de Diplomado en el Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas en FLACSO-Chile. Académico de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Valparaíso, Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado.

Esto ha provocado reformulaciones en el enfoque gerencial, con la emergencia de este concepto con creación de valor público. No obstante, en este paradigma permanece de fondo la reducción de la política pública a productos y servicios que hacen que su aporte a esta investigación sea periférico antes que central.

De allí que la investigación adoptó el enfoque politológico desarrollado por el académico catalán Joan Subirats⁷, que si bien se concentra en los actores del proceso, no pierde de vista otros dos factores clave: recursos e instituciones. Viendo estos factores como parte de un proceso abierto e interrelacionado, y dando mejor cuenta de un acercamiento participativo a la construcción de las políticas públicas en la medida que es menos "dirigista" y menos institucionalista. Este enfoque se muestra, también, más abierto a las contingencias y a las capacidades de los diversos actores para influenciar los procesos.

No obstante estos dos puntos de vista, hoy existe consenso respecto a la idea de que no hay modelos universales de implementación de políticas públicas y su estudio debe hacerse caso a caso. Por ejemplo, las políticas públicas aplicadas en salud o transportes se caracterizan por su visibilidad para los ciudadanos; por expresarse en fuertes intereses de grupos organizados o focalizarse en políticas que requieren de trámite legislativo para su aprobación, lo que las hace compartir ciertos rasgos con el ámbito de las políticas públicas de televisión digital.

También es útil la distinción del académico Mauricio Olavarría⁸ entre políticas regulatorias, distributivas y redistributivas, ya que las políticas que cumplen con ser regulatorias son distributivas antes que redistributivas; es cierto que abordan áreas de actividad o problemas sobre los cuales hay consenso que deben ser abordados con recursos públicos, pero no abordan cuestiones de propiedad, poder y prestigio social.

Por otro lado, la participación social en políticas públicas puede expresarse desde la experiencia colectiva de necesidades materiales concretas por parte de sectores vulnerables, como a través de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Ante ello, el enfoque politológico pone un mayor énfasis en la participación social activa (en la misma formulación de políticas públicas). Por lo tanto, ya no solo de la ciudadanía como usuaria, sino como agente con incidencia en las decisiones de política.

Lo anterior supone repensar la lógica "delegativa"; avanzar en la innovación democrática por medio del diseño de nuevas formas de participación colectiva

que den mayores oportunidades de incidencia a la gente corriente. No se trata de que las elecciones, los partidos y las instituciones de gobierno dejen de ser importantes en la democracia, sino que dejen de ser los únicos factores que definen el escenario político.

Hoy las organizaciones de la sociedad civil poseen legitimidad moral, técnica, política y legal para incidir en las políticas públicas de una sociedad democrática: moral, porque su quehacer está basado en valores que tienen la suficiente aceptación y fuerza para legitimar su acción; técnica, porque poseen conocimiento, experiencias, competencias e información especializada en su área de incidencia; política, basada en sus propios procesos democráticos y de rendición de cuentas a nivel interno; y legal, cuando se basa en el cumplimiento de los estándares legales.

Finalmente, en esta síntesis, es importante destacar la distinción operacional que realiza Gonzalo de la Maza⁹ de los cuatro factores que el Estado debería tener en cuenta para desarrollar la participación ciudadana en las políticas públicas: la representación (legitimidad de los participantes); el nivel de control de las acciones del colectivo por parte del representante público; la eficiencia de la coordinación, y las condiciones que permite el marco legal.

De manera inversa, De la Maza plantea tres factores que debe considerar la sociedad civil, con el objetivo de desarrollar un trabajo concertado con el Estado: las potenciales amenazas a la autonomía de las organizaciones; la pérdida de un sentido político crítico propio, producto de las negociaciones; la fragmentación de intereses y demandas que dificulten la construcción participativa de lo público. Él afirma que la clave está en el diseño institucional del espacio de diálogo, la claridad de las reglas del juego y los incentivos existentes para el trabajo conjunto.

No obstante, este investigador también sostiene que, para que la sociedad civil se convierta en interlocutor cada vez mayor de la toma de decisiones públicas, se requiere avanzar en una noción de lo público no estatal, más allá de un espacio que aglutina tan solo intereses corporativos, que es como se ha entendido históricamente la sociedad civil en la teoría política dominante.

⁷ Doctor en Economía, Responsable del Programa de Doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1998-2008.

⁸ Doctor en Políticas Públicas, Académico de la Universidad de Santiago.

⁹ Sociólogo y Doctor en Sociología, Director del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos.

La responsabilidad del Estado en la regulación de los medios y la radiodifusión

Las decisiones que –por acción u omisión– toman gobiernos y Estados en materia de prensa, radiodifusión y telecomunicaciones, son políticas públicas de comunicación. Es así como guardan relación con la democracia, pero también con la cultura, e implican tanto el modo en que se entiende y despliega la democracia, así como las condiciones para la expresión y difusión de las visiones de mundo que construyen individuos y colectividades.

En el caso de la radiodifusión, al hacer uso de un recurso escaso administrado por el Estado, como es el espectro radioeléctrico, debe cumplir obligaciones de servicio público. Por esta razón, debe regirse por un régimen jurídico especial relacionado con la satisfacción del interés público o interés general. Entendiendo por esto último aquello que el investigador de la comunicación Denis McQuail define como “las exigencias que se hacen dentro de un sistema político en nombre de objetivos (estados finales que se desea alcanzar) que supuestamente –a la luz de ciertos valores fundamentales o compartidos– representan un beneficio general para toda la sociedad, comunidad o público” (1998:57).

Esta es una diferencia clave, por ejemplo, con respecto a la prensa escrita, que sume en serias confusiones a quienes procesan como censura las obligaciones de interés público que el Estado y sus instituciones imponen a la radio y la televisión.

En Chile la tv es un servicio público de radiodifusión, con un régimen dual de regulación, que compete tanto a una autoridad gubernamental (Subsecretaría de Telecomunicaciones) como a un organismo regulador autónomo (Consejo Nacional de Televisión). Y si bien es cierto que los medios públicos como los medios privados tienen obligaciones de servicio público, actualmente es cada vez más importante y valorado el rol que pueden jugar radios y televisiones comunitarias, ciudadanas y/o alternativas, en el cumplimiento de estas obligaciones, como lo indica una investigación realizada en 2008 para el Banco Mundial y dirigida por Steve Buckley, quien presidió la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) entre 2003 y 2010. Principalmente, por la capacidad de estos medios para incorporar a la ciudadanía como participante activa en el acceso a la emisión y difusión de mensajes y contenidos diversos, que muchas veces son invisibilizados en los medios tradicionales.

El derecho a la comunicación –entendido como derecho de acceso a la emisión, pero al mismo tiempo como derecho a la construcción colectiva de un “nosotros”– es una herramienta para la argumentación en este sentido. Y va en concordancia con la crisis de legitimidad de la democracia representativa y los movimientos que vienen a decir que lo público no se agota en la institucionalidad del Estado y que, desde abajo, es posible construir otras nociones de lo

público. Más aún, en el contexto de la convergencia digital y de liberalización de las telecomunicaciones que se nos presenta y que lleva a nuevos desafíos respecto de las obligaciones de servicio público y de interés público, en relación con el acceso al espectro radioeléctrico.

Es preciso, entonces, el desarrollo de políticas públicas de comunicación que resguarden este acceso no solo sobre la base de criterios comerciales para asegurar así el derecho a la comunicación de los sectores socialmente vulnerables, excluidos y/o discriminados.

CAPÍTULO I

INDUSTRIA Y CIUDADANÍA EN LAS POLÍTICAS DE DIGITALIZACIÓN

I. Políticas industriales de TV Digital

La televisión es una industria cultural: tiene una dimensión económica y, a pesar de lo que algunos quieren hacer creer, no es una tostadora con imágenes, ya que si bien opera como negocio, también tiene un rol y un potencial cultural. Esto implica, como señala el convenio de la diversidad cultural de la UNESCO de 2005 (ratificado por Chile), que ostenta un valor social, independiente del valor comercial que pueda tener.

En tanto industria cultural, y mandatada en esto por la UNESCO, la industria televisiva está afectada a medidas de los Estados "destinadas a promover la diversidad", por medio de políticas de comunicación y cultura que incentiven la presencia de actores y temas que enriquezcan la imaginación social.

Este despliegue de la diversidad en los medios, tanto a partir de los agentes que acceden a la emisión como de los contenidos que se emiten, depende de políticas públicas. Lo que se observa, no obstante, como tendencia general a nivel internacional es una estrategia de eliminación o flexibilización, por parte de los gobiernos, de las regulaciones en el sector industrial de las comunicaciones y las telecomunicaciones, cuyo subtexto es la mayor relevancia otorgada al bienestar económico por sobre el bienestar social, cultural y político en el ámbito de la información, la comunicación y la cultura.

En Sudamérica se vive actualmente el desarrollo del nuevo escenario de la convergencia y la digitalización de la radiodifusión. Con distintos matices, gobiernos como los de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay se encuentran desarrollando políticas de comunicación activas en pos de la reorganización y/o fortalecimiento de los medios estatales y apoyo a medios comunitarios y alternativos. Mientras, Europa -caracterizada históricamente por la fortaleza de sus servicios públicos de radiodifusión- viene manifestando desde hace varios años, por medio del accionar de sus organismos reguladores regionales, un enfoque predominantemente comercial en materia de política audiovisual y telecomunicaciones.

Similitudes y diferencias entre países europeos

El Reino Unido destaca como un caso emblemático en el contexto europeo marcado por el fracaso de un primer intento de digitalización de la tv hertziana basado en el cobro al televidente. Según cita un estudio de investigadores del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (Fernández *et al.*, 2009), lo anterior se debió a la falta de equilibrio económico, problemas de cobertura y falta de intervención del Gobierno en la promoción de la plataforma.

Durante el gobierno de Blair (1997-2007) se realizó un segundo intento de acceso gratuito (*Freeview*) que sí logró consolidarse. Se trata de un consorcio sin fines de lucro, que ofrece alrededor de 40 señales aportadas por los cinco canales analógicos disponibles (rtv, Channel 4 y Channel 5, que se financian por publicidad, más BBC1 y BBC2) y señales digitales extra, aportadas por cada uno de estos *broadcasters*¹⁰ (por ejemplo, la BBC aporta otros siete, dos de ellos sobre la base de programas reciclados). A eso se suman algunas señales básicas que aporta BskyB, de propiedad de Robert Murdoch¹¹.

En el caso de las concesiones de tv local digital, los concursos se abrieron recién en mayo de 2012. Antes de eso la tv local existía solo bajo el concepto de servicios restringidos: podían emitir en analógico con cobertura limitada e incluso solo circunscrita a determinados acontecimientos. En el caso del dividendo digital¹², hasta 2009, la autoridad reguladora (Ofcom) defendía la subasta como el mecanismo más eficiente para la adjudicación del dividendo, por ser el método más abierto, transparente y no discriminatorio, al carecer del elemento subjetivo.

La transición a la tv digital en Francia llama la atención principalmente por el proceso de reacomodo continuo de sus *multiplex*¹³ a partir del año 2000, en pos de un uso más eficiente del espectro. En 2008 la distribución era de tres *multiplex* para canales públicos, uno privado y dos mixtos (seis en total).

¹⁰ *Broadcasters*: emisores y/o concesionarios de radiodifusión (radio y televisión).

¹¹ Robert Murdoch es un empresario, inversionista y magnate australiano nacionalizado estadounidense, principal accionista de News Corporation, empresa transnacional de comunicaciones que comprende medios escritos tales como *The Sun* y *The Times*, y cadenas de televisión como Fox y Sky. News Corporation es considerada una de las corporaciones de medios de comunicación más grande e influyente del mundo.

¹² Dividendo digital: rango de frecuencias en VHF que quedarán disponibles una vez que llegue el apagón digital y los operadores dejen de emitir en tv analógica. Pueden usarse para radiodifusión como para servicios de telecomunicaciones avanzados (3G, 4G).

¹³ *Multiplex*: nombre que se usa para denominar a una frecuencia de radiodifusión cuando ella emite simultáneamente varias señales de radio, televisión o datos. La digitalización permite que una frecuencia pueda emitir varias señales.

Con respecto a las tv regionales y locales, el organismo regulador (CSA) autorizó en julio de 2007 a dieciocho televisiones locales analógicas a simultanear sus emisiones con tecnología digital.

En Italia, en tanto, la transición a la TV Digital ha estado marcada por las condiciones preferentes otorgadas a las empresas presentes en el mercado analógico y una saturación del espectro producto de la desregulación de la tv local (300 canales locales), que ha obligado a estos últimos a experimentar con la rtr durante las horas de menos audiencia, ante la imposibilidad de un *simulcasting*¹⁴ y el consiguiente mal posicionamiento ante la transición digital. Otra particularidad de la rtr italiana es que incorpora la opción del *pay per view* (ppv)¹⁵, que se ha popularizado fundamentalmente gracias a la emisión de partidos con un sistema de tarjetas de prepago con precios asequibles.

Lo anterior, junto a la subvención estatal de decodificadores (que está en peligro a nivel europeo por atentar contra la libre competencia), ha convertido a la rtr en una oferta *Low Cost*¹⁶ de la televisión de pago frente al satélite. Hay concesiones que concentran espectro (más de un *multiplex*) y a ellos la legislación les obliga a dejar un 40% del espacio de emisión a otras empresas.

Alemania, por su parte, presenta una realidad muy diferente, producto del predominio del cable como principal medio de transmisión televisiva, de modo similar a otros países nórdicos como Holanda y Suecia, así como Bélgica. Por ello, no hay canales de alcance nacional, solo regional, varios de ellos infrutilizados en zonas donde no son rentables por la baja densidad demográfica. En este contexto la implantación de la rtr apunta a otro tipo de objetivos, como los de asegurar la portabilidad y movilidad de la recepción de la señal.

Al sur de Europa, al igual que en Reino Unido, en España se vivió un primer intento fracasado de digitalización durante la segunda mitad de la década de los noventa. La concepción de la TV Digital terrestre, como tv de pago, sin grandes novedades en términos de contenidos y el costo de los decodificadores, estuvieron entre los factores explicativos de ese fracaso. El año 2004 se inició un nuevo intento de digitalización, en abierto, y donde el actor que encabezó la transformación es la televisión local.

¹⁴ *Simulcasting*: se refiere a la transmisión simultánea de la misma información a través de más de un medio o a la de más de un servicio en el mismo medio. En este caso se refiere a la transmisión simultánea en TV Digital y tv analógica por parte de los canales de tv existentes, mientras dura el proceso de transición a la TV Digital, que en el caso de Chile durará 5 años a partir de la promulgación de ley de TV Digital.

¹⁵ *Pay per view* o pago por visión: es un tipo de servicio de tv de pago en que el abonado paga por eventos específicos que desea visionar.

¹⁶ Oferta de bajo costo o a un precio más bajo que lo habitual para un servicio.

En términos industriales, uno de los principales problemas del caso español radica en su falta de sustentabilidad financiera, dada la enorme cantidad de canales en emisión. Importantes medidas legislativas tomadas a partir de 2000 como el fin de la publicidad en la televisión pública estatal y la flexibilización de las reglas de propiedad, apuntan a resolver este problema *a posteriori* y generando a su vez nuevos problemas, como ocurre en particular con el tema de la concentración de la propiedad.

A partir de 2009, además, se iniciaron en España varios procesos de fusión entre canales privados de cobertura estatal. Primero, Telecinco adquirió Cuatro, y a fines de 2011 Antena 3 adquirió La Sexta. Así disminuyó el número de canales en competencia y aumentó la concentración: cuatro canales generalistas con cuatro señales cada uno, se convirtieron en dos canales con ocho señales cada uno. Desde septiembre de 2012 ya no existe la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), encargada de hacer control de concentración de mercados, analizar las restricciones a la competencia, aprobar la concentración o imponer obligaciones a las fusiones. Fue reemplazada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que ya está en funcionamiento. Esta analiza los mercados y hace informes que son de carácter vinculante. En el caso de la fusión de las televisiones, Telecinco estuvo de acuerdo con las condiciones impuestas, pero después no las cumplió.

El otro canal comprador, Antena 3, no estuvo de acuerdo con las condiciones para la fusión, pero el gobierno de turno la autorizó posteriormente imponiendo menores compromisos a las empresas. Todo esto ha generado una restricción de la competencia, sobre todo en el mercado de la publicidad. Porque la concentración es mucho mayor que en el mercado de las audiencias, debido a que rve, la televisión pública, no emite publicidad.

Matices en Asia y Estados Unidos

En Asia y América se observan experiencias con otros matices. Japón, por ejemplo, llama la atención por la prontitud y carácter ampliado con el cual comenzó a debatir la TV Digital, pues ya en 1996 fue convocado un Comité Asesor sobre la radiodifusión digital conformado por universidades, radiodifusores, empresas electrónicas y organizaciones de consumidores.

El sistema televisivo se concibe como mixto, predominantemente hertziano y sin entrada de nuevos operadores en digital. Con una importante presencia de la tv pública que cuenta con varias señales, aunque lo público "no sea rentable" (Nakamura y Kumabe, 2012). Esta valorización del servicio público audiovisual está conectada, a su vez, con una preocupación por el acceso universal, principalmente por parte de discapacitados auditivos y visuales.

China, en tanto, constituye un caso en el que no han existido espacios para el debate y sobre la digitalización por fuera de la institucionalidad y agencias del Estado. La ausencia de una perspectiva de interés público en este caso se arrastra a dejar fuera de la transición digital a la población rural y/o muy pobres, que asciende al menos a unos 160 millones de personas. De hecho, en el momento analógico ya existen 40 millones de chinos que no acceden a ninguna señal de televisión abierta.

Pero en el caso de Estados Unidos la digitalización debió incorporar como parte de las negociaciones a la tv de pago (cable y satélite), dada su relevancia dentro de la industria televisiva. El mercado latino es uno de los sectores beneficiados con los movimientos, al punto que desde principios de 2013 existen en Estados Unidos más canales latinos de alcance nacional y carácter generalista que en cualquier otro país del continente.

Sin embargo, cuando se acercaba el apagón analógico¹⁷ (2009) y se evidenció que un 6% de los hogares aún no habían adquirido decodificadores, el gobierno de Barack Obama puso en marcha el *Programa Cupón*, que entregaba un subsidio de 40 dólares para la compra de decodificadores a sectores sociales que los requirieran. A principios de 2009 con 40 millones de cupones solicitados y dieciséis millones ejecutados, aún un 5,7% de los hogares no estaba, en absoluto, preparado para la tdt (Hart, citado en Segovia, 2012), lo cual llevó al gobierno de Obama a retrasar la fecha del apagón.

Como parte de las condiciones requeridas a los potenciales concesionarios de TV Digital, hay una exigencia de mayor número de horas de programación infantil en nuevas señales digitales. La subasta de espectro, por otro lado, es uno de los puntos discutibles desde una perspectiva de interés público en el caso de la digitalización de este país.

América Latina

La digitalización en México había significado hasta ahora el paso de un relativo equilibrio entre sector público y privado a un retroceso público, y un fortalecimiento del duopolio privado de Televisa y tv azteca en el entorno digital. Las decisiones se han tomado sin consulta pública. En 2004 se publicó un acuerdo de tdt de exclusivo resorte del Poder Ejecutivo, que no ha dado pie a una nueva

¹⁷ Apagón analógico: denominación que se da al final del proceso de transmisión simultánea en que los antiguos operadores de tv analógica emiten al mismo tiempo en TV Digital. Se expresa en el fin de las emisiones analógicas por parte de los operadores de televisión cuyas concesiones especifican previamente en este soporte.

institucionalidad o forma de organización. Y en 2010 la sociedad civil agrupada en torno a la AMEDI (Asociación Mexicana por el Derecho a la Información) presentó ante el Parlamento una propuesta popular de Ley Federal de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales, la cual fue desechada. Tampoco han entrado nuevos operadores. El foco han sido los operadores históricos.

En 2013, sin embargo, el recién electo presidente Enrique Peña Nieto presentó una reforma a la Ley de Telecomunicaciones (la ley anterior es de mediados del siglo xx) que ya fue promulgada, y que tuvo un impacto importante sobre la industria de la tv porque encomienda al organismo regulador (Instituto Federal de Telecomunicaciones, iftt) la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta con cobertura nacional, así como establece normas de *must-carry*¹⁸ para los operadores de tv de pago.

A principios de marzo de 2014 se hizo público que el iftt declaró como agentes preponderantes en sus respectivos mercados al grupo Televisa y a la operadora de telefonía América Móvil, propiedad del magnate Carlos Slim. Esto significa que ambas empresas deben adoptar una serie de medidas para reducir su presencia y mejorar la competencia en sus respectivos sectores. El mismo día el iftt hizo pública la licitación para las dos nuevas cadenas de televisión nacionales en abierto. Sin embargo, la iniciativa de leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, enviada por el presidente Enrique Peña Nieto al Senado de la República a fines de marzo de 2014, ha sido rechazada por la sociedad civil, académicos y expertos, por considerar que "pervierte" la reforma constitucional aprobada hace un año en esta materia y viola los derechos de las audiencias.

Paralelamente, en Brasil, la digitalización ha sido vista como la oportunidad para un proceso de estructuración de señales públicas, por medio de la creación de la Empresa Brasileña de Comunicación (ebc) y la gestión del Operador de Red Pública que incluirá un conjunto de señales diversas: una generalista nacional y otra generalista internacional, para los poderes federales, para Educación, Cultura y Ciudadanía. Se trata de una propuesta del Gobierno en asociación con el sector privado. El tema que se abre ahora al debate es sobre el modo de financiamiento de esta red pública.

Mientras tanto en Argentina, junto al protagonismo del Estado en el lanzamiento y desarrollo de la rdt (por medio de la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre, que emite contenidos de públicos y privados bajo responsabilidad de la Empresa Argentina de Servicios Satelitales, Ar-Sat), se

está desarrollando una serie de políticas de fomento de la industria audiovisual como descentralización de la producción, fondos públicos concursables, banco de intercambio de contenidos, desarrollo de señales públicas y no lucrativas. Y desde el punto de vista de las audiencias, este viene desarrollando el plan *Mi TV Digital* de entrega de decodificadores a sectores que reciben servicios sociales por hijos, hogares con discapacitados, jefes de hogar jubilados, entre otros, para que los recursos económicos no sean una excusa para no acceder a la TV Digital.

2. La televisión comunitaria y el desafío digital

Un primer elemento que emerge al ampliar el foco al sistema televisivo en general, es que en él no todos los interesados tienen las mismas posibilidades de ingresar a competir, ya que existen barreras de entrada que contribuyen a la concentración y a la disminución de la representatividad social del sistema de medios.

Es por eso que las políticas de comunicación debieran combinar lineamientos que apunten a la competitividad, sin que ello excluya a los que estén a favor del desarrollo de unos medios con fines sociales por sobre el lucro y el proselitismo. De otro modo, los Estados estarían actuando negligentemente al permitir, por omisión, la desaparición de unos medios y de unos discursos, tan legítimos como los de aquellos que sí tienen el poder económico o político para hacer notar sus intereses en el debate.

Al parecer, si no hay políticas promotoras activas del tercer sector de la comunicación, el sistema de medios completo pierde libertad, diversidad y representatividad. Es así como, a nivel internacional, se registran diversas políticas de comunicación que proporcionan ejemplos de cómo los medios comunitarios pueden ser integrados dentro del sistema nacional de comunicación a partir de aquellos rasgos que los caracterizan como sector.

En términos sustantivos, la comunicación comunitaria –al estar definida a partir de la participación de las comunidades de referencia– lo que hace es proponer un "cambio en las jerarquías de acceso", entregando la posibilidad de hablar "en sus propios términos" a aquellos colectivos a los que históricamente se les ha negado esta posibilidad. Es en esta apertura a la comunidad que radica su legitimidad como medio comunitario.

¹⁸ *Must-carry*: norma que obliga a los proveedores de televisión por cable a incluir en su señal a los canales de televisión que posean concesión de tv abierta.

Diversas medidas de financiamiento

Las legislaciones del Reino Unido, Australia, Canadá, Sudáfrica, Bolivia, Venezuela o Francia permiten múltiples fuentes de financiamiento a los medios comunitarios, que incluyen fondos gubernamentales, patrocinios, fondos locales, contratos por servicios, donaciones, fondos producidos en eventos, premios o reconocimientos¹⁸.

Varios de estos países permiten la realización de publicidad a los medios comunitarios, pero en cada caso se generan restricciones en pos de mantener su independencia y/o la calidad de su programación. Por ejemplo, en Inglaterra e Irlanda, los ingresos por publicidad no pueden superar el 50% de los ingresos totales. En Francia el límite es un 20% del total si estos medios quieren acceder a recursos públicos. En Canadá el límite es de 504 minutos semanales de publicidad, en los Países Bajos es de 12 minutos de publicidad por hora y de 15 en Colombia.

Venezuela, por su parte, permite la publicidad en los medios comunitarios, sobre todo de la economía del tercer sector o sector de la economía social (cooperativas, mutuales, asociaciones), al tiempo que establece otros mecanismos de soporte, tales como un fondo económico de capacitación y otro para la dotación de equipos. En Alemania y Suiza se prohíbe el uso de publicidad en los medios comunitarios, pero a cambio son subsidiados completamente por el Estado.

En el caso de Estados Unidos, el formato de la televisión comunitaria nos remite a los denominados canales de acceso público, que consisten en canales otorgados localmente por las empresas operadoras de cable, y que se financian –al menos en su equipamiento e instalaciones– con recursos brindados por los propios operadores de cable a un fondo común que proviene de un impuesto que se cobra a las empresas por cablear el espacio público con sus señales.

Uruguay y Argentina

Dos leyes recientemente aprobadas en países vecinos, como son la uruguaya y la argentina, no establecen distinciones respecto de la posibilidad de recaudar fondos publicitarios por parte de los medios comunitarios. Más aún, la ley de radiodifusión comunitaria de Uruguay (2008) señala la posibilidad de múltiples fuentes de financiamiento para el sector no-lucrativo:

“Las entidades sin fines de lucro que brinden servicio de radiodifusión comunitaria tendrán derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a cuyos efectos podrán obtener recursos, entre otras fuentes, de donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad, de acuerdo a las normas vigentes. La totalidad de los recursos obtenidos deben reinvertirse en el funcionamiento y en mejoras del mismo”.

Idealmente, la radiodifusión comunitaria debería contar con diversas fuentes de financiamiento y apoyo para reforzar su independencia y capacidad de servir exclusivamente a la comunidad, y los marcos reguladores deberían animar este propósito.

La digitalización, por su parte, se ha convertido en una gran prueba para la existencia de las televisiones comunitarias, así como para los agentes encargados de diseñar y llevar a cabo las políticas de comunicación respectivas. Los medios no lucrativos o comunitarios son los que acceden con más dificultades a la transición digital. Sin embargo no por ello deben ser excluidos del proceso, dado el rol social que cumplen:

“Ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suelen tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales [...] responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información” (RELE-CIDH¹⁹, 2002: cap. VI).

A pesar de que distintos países latinoamericanos han venido ajustando su regulación para incorporar y promover al sector comunitario o no lucrativo, en los países del continente, donde este cambio ocurre de manera simultánea con la digitalización –Argentina y Uruguay–, el proceso no está aún lo suficientemente desarrollado para que exista evidencia al respecto.

¹⁸ Así lo señala el estudio *International approaches to funding community & campus radio*, llevado a cabo en 2009 por la Consultora Connectus y la Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), que es la autoridad reguladora de la radiodifusión y las telecomunicaciones en Canadá.

¹⁹ RELE-CIDH: Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Australia

Resulta interesante porque la digitalización de la tv abierta ya lleva en torno a una década de implementación y se ha desarrollado en un contexto regulatorio que ya reconocía a este sector desde mediados de los ochenta. En 2009 el sector contaba con 445 radios y 83 televisiones. La gran mayoría cuenta con licencias de largo plazo. En 2010 todas las radios y televisiones ubicadas en áreas metropolitanas comenzaron a emitir en digital. Cuenta con 7.500 personas entrenadas al año en producción y administración de medios comunitarios, emisión en más de 100 lenguas, apoyo para que comunidades indígenas, migrantes y refugiadas puedan acceder a la televisión comunitaria y más de 23 mil voluntarios.

En este país el marco regulatorio establece que las licencias comunitarias son entregadas sobre la base de criterios de acceso, participación, voluntariado, diversidad, independencia y localismo. Las licencias deben especificar a la comunidad de interés a la que irá dirigido el proyecto. El 60% de las licencias existentes han sido otorgadas según criterios de comunidad de intereses: étnicas, indígenas, etarias, adultos mayores, discapacidad, religión, asociaciones LGBT²¹, arte y música, entre otros. Asimismo, las licencias pueden tener distinto alcance: metropolitano, suburbano, regional, rural. El organismo regulador (ACMA²²) tiene dos equipos dedicados a resolver problemas relacionados con los medios comunitarios, como renovación de licencias, denuncias y problemas técnicos.

La tv comunitaria australiana se basa en el "modelo de consorcio", que agrupa a distintos actores, incluyendo OSC y grupos comunitarios que trabajan en el ámbito de la comunicación, en una colaboración que ha resultado muy satisfactoria. Los acuerdos de colaboración son una parte integral de cualquier iniciativa de televisión comunitaria. El ejemplo más citado de la tv comunitaria australiana es C31 Melbourne. C31 emite en veinte lenguas. Su audiencia está compuesta por grupos que tienden a estar mal o subrepresentados en los medios convencionales (Aldridge, 2007:179-180).

Existe en Australia una institucionalidad específica de los medios comunitarios, la *Community Broadcasting Foundation* (CBF), que es una entidad creada en 1984, independiente y sin fines de lucro. Su objetivo primario es actuar como agente de financiamiento para el desarrollo de la radiodifusión comunitaria (radio y televisión) en Australia. La CBF está integrada por distintas asociaciones de medios comunitarios, tanto en radio como en televisión. Junto al financia-

miento público directo, cada miembro de la fundación recibe fondos de distintas fuentes, tanto privadas como públicas (patrocinios, donaciones, suscripciones).

La CBF propuso un plan 2010-2015 para lograr posicionar al sector comunitario como recurso clave de la economía digital (VV.AA., 2009). El 2015 cada medio comunitario tiene que estar operando como centro digital comunitario multiplataformas. Para ello ha realizado una solicitud quinquenal adicional de recursos públicos que ascienden a cinco millones de dólares australianos (AUD) por año (equivalentes a 2.700 millones de pesos chilenos al año), destinados a:

- Recursos para que las comunidades creen sus propios contenidos (mantención y alquiler de equipos; software, viajes, derechos de autor, comunicación y otros): AUD 7 millones.
- Inversión en infraestructura para construir centros digitales comunitarios: AUD 4 millones.
- Inversión en formación para la economía digital (Formación acreditada en medios, TICs, administración, industrias creativas): AUD 2 millones.
- Coordinación para el compromiso y acceso comunitario de los voluntarios (mantención de 460 organizaciones, 23 mil voluntarios y alrededor de mil puestos de trabajo): AUD 12 millones.

Países nórdicos

Estos países también se caracterizan por la existencia de canales de tv comunitaria, principalmente siguiendo el formato de canales de acceso público de carácter local. Pero la situación con la cual han afrontado la digitalización presenta matices, según señala un informe de Christer Hederström (2012)²³.

En Dinamarca, desde la década de 1990, el Estado aporta recursos financieros anuales a los medios comunitarios. Cuando la tv abierta danesa pasó de analógica a digital, se vio como un proceso normal que las televisiones comunitarias recibieran una concesión digital terrestre (rDT). Es así como en el periodo 2011-2012 se entregaron 6,16 millones de euros²⁴, de los cuales se dedica el 60%

²¹ Sigla que se refiere a colectivos y asociaciones de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero.

²² <http://www.acma.gov.au/>

²³ Consultar en temas de comunicación y medios. Ha sido, entre otras cosas, fundador del canal comunitario de Estocolmo en 1993 y miembro de la directiva de la asociación de radios comunitarias de Estocolmo. Actualmente es coordinador del grupo de expertos del Foro de Medios Comunitarios de Europa (CME).

²⁴ Equivalentes a 4.233 millones de pesos chilenos.

para la televisión que emite en TDT. No hay financiamiento público para la tv comunitaria que emite por tv de pago.

Pero en Finlandia la situación es un poco diferente, ya que no existe un marco legal para la televisión comunitaria. Los proyectos comunitarios pueden pedir una licencia de TDT, pero en las mismas condiciones que cualquier canal comercial. Por ello, la tv comunitaria se aloja principalmente en el cable y cuando emiten en TDT lo hacen con licencias comerciales y apoyo de poder local (municipio), lo cual pone ciertas alertas sobre su independencia.

Entretanto, en Noruega la tradición de comunicación comunitaria se daba principalmente en el ámbito de la radio. Pero en 2008 el Parlamento tomó la decisión de establecer un canal de televisión comunitario de alcance nacional bajo el modelo de acceso público, llamado *Frikamalen*. Esta iniciativa surgió a partir de una movilización de la sociedad civil y tuvo apoyo del ministro de Cultura. El canal es administrado por más de 60 organizaciones sin fines de lucro y se financia con el apoyo del Ministerio de Cultura y cuotas de las organizaciones (la publicidad comercial no está permitida). *Frikamalen* está formada como una asociación, en la que cada organización miembro tiene un voto.

El tiempo de transmisión se divide en diez categorías, como Cultura, Deporte, Juventud, o Religión, y es organizado con la transmisión en tiempo igual para cada categoría. Además de emitirse por la red nacional de Televisión Digital Terrestre, el canal es acarreado por los operadores de tv de pago, que es financiado de manera indirecta por el gobierno a través del esquema de la ayuda anual.

En Suecia como en Holanda, con tradición de canales de acceso público a través de la tv de pago, la digitalización no ha significado un cambio en las condiciones previas del sector.

Centro y sur de Europa

Finalmente, en este punto las experiencias de los países del centro y sur de Europa deben considerarse un fracaso. Mientras en Francia la transición ha dejado solo a una de las televisiones comunitarias más antiguas emitiendo en digital, en el caso de España siguen sin abrirse los concursos respectivos, a pesar del reconocimiento legal del sector, debido a la falta de voluntad política.

CAPÍTULO II

TV DIGITAL EN CHILE. EL ESCENARIO PARA LA PARTICIPACIÓN

Seguendo el esquema de Joan Subirats, los tres componentes claves para analizar una política pública son los actores, las instituciones y los recursos. Los actores de una política pública son las autoridades político-administrativas, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Los recursos corresponden a la legislación: capital humano, recursos económicos, información, organización, apoyo político, tiempo, infraestructura. La dimensión de las instituciones corresponde a organizaciones administrativas generales o específicas de una política, existentes o por crearse, así como las oportunidades y obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas. Aunque los tres elementos son importantes, en este enfoque la clave del análisis son los actores.

1. Recursos

En el contexto chileno, la sociedad civil y los medios públicos, como también los comunitarios, portan consigo tres elementos fundamentales para entender su posición en el proceso: una tradición de reflexión participativa no reconocida, políticas de comunicación que no promueven el interés público y, por consiguiente, medios precarios en la consecución de este objetivo.

El libro *La Prensa en la Encrucijada* (2012) de la periodista Lidia Baltra²⁰ registra el proceso de reflexión sobre el derecho a la comunicación que hizo la sociedad civil chilena entre 1983 y 1988, que culminó en la propuesta participativa de un nuevo sistema de comunicaciones para la democracia futura. Sin embargo esa propuesta nunca llegó a ser implementada por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, debido a la opción del conglomerado por medidas que terminaron contribuyendo a fortalecer a los medios comerciales antes que a los medios públicos o a los no-lucrativos.

Este proceso tomó la forma de seminarios anuales, en los cuales se reflexionó y se diseñaron las bases de una política pública de comunicación. El primero de ellos, realizado en 1983, bajo el nombre "La Comunicación en los '80, proble-

²⁰ Periodista de la Universidad de Chile. Dirigente del Colegio de Periodistas (1983-1994), presidió el Tribunal de Ética y Disciplina del Colegio de Periodistas (1997-2004).

mas y perspectivas”, fue organizado por el Colegio de Periodistas de Chile y la agencia de noticias Inter Press Service, con el auspicio de diversas consultoras en comunicación activas en ese momento, como IECO, ILET o Céneca²⁶.

Luego, el año 1984, se organizó el Seminario “Hacia una nueva comunicación para Chile”, al que se agregaron más organizadores y auspiciadores. Ese año se realizó un trabajo de formación sobre cómo se diseña una política de comunicaciones y, además, se elaboró una propuesta específica para cada uno de los medios importantes del momento: prensa escrita, televisión, radio y comunicación alternativa y popular.

Un tercer seminario realizado en 1985, llamado “Comunicaciones Hoy y Futuro”, consistió en una socialización del trabajo avanzado en los seminarios previos, recuerda Lidia Baltra en su libro. Su resultado fue la aprobación de una “Política Nacional de Comunicaciones para la Democracia”, en la que tuvo una relevancia particular el concepto de derecho a la comunicación, entendido como democratización del poder de emisión e influenciado a su vez por los debates del Informe MacBride y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC).

Más tarde, en 1986, se realizó un cuarto seminario llamado “Comunicación para la democracia” y continuó el proceso de difusión y perfeccionamiento de la propuesta elaborada durante los años previos. A partir de ahí se siguió avanzando en la incorporación de más actores al debate, principalmente a través de la Comisión de Derecho a la Comunicación que comenzó a funcionar en 1987, entre periodistas y dirigentes sociales, en la sede de la Comisión Chilena de Derechos Humanos.

En 1989, y antes de las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias democráticas después de la dictadura, se presentó la propuesta de “Política de Comunicaciones al Comité Técnico de la Concertación de Partidos por la Democracia”; pero en el programa de gobierno con el cual la Concertación se presentó a las elecciones, el tema de comunicaciones apenas fue tocado como un subpunto de la política cultural.

En el caso de la preocupación por la independencia de la tv pública, se resolvió que el autofinanciamiento vía publicidad era la fórmula más adecuada. Y es que el cambio de régimen fue controlado y cuidadoso. En el ámbito de las comunicaciones esto significó una reducción del debate, desde el derecho a la comunicación hasta la libertad de expresión, y se centró, principalmerite, en la

institución de derechos confiscados por la dictadura a los profesionales de la comunicación.

Fue así como el fin de la dictadura significó la superación de un marco legal altamente represivo, que incluía elementos como la censura previa, el juzgamiento de periodistas por tribunales militares, el delito de desacato y un régimen de protección especial para las autoridades civiles y militares.

Durante la década de 1990 el debate estuvo centrado en torno a la Ley de Prensa N° 19.733, cuya tramitación de casi una década contribuyó a una normalización posdictadura y fortaleció el estatus profesional de los periodistas.

Mientras en esa época el estatus jurídico de los periodistas salía del determinado estado en que lo había dejado la dictadura, algo muy distinto ocurría con la situación de los medios alternativos y en particular con el sector de los comunicadores de base. En 1990 comienzan a emitir las primeras radios comunitarias en poblaciones de Santiago, que alcanzaron ya durante ese año un número entre veinte y cuarenta, según distintas fuentes. A pesar de su estatus indefinido en la legislación chilena del momento, la derecha política y las radios comerciales las acusaron de peligrosas e ilegales.

Según una investigación del sociólogo Carlos Ochsenius, tras el asesinato del senador Jaime Guzmán, la Unión Demócrata Independiente (UDI) denunció que el gobierno de la Concertación no cumplía la Constitución y las leyes al permitir el funcionamiento sin autorización oficial de radios locales, manejadas por militantes sociales y políticos de izquierda, de ideas radicalizadas y “violentistas”.

Aunque nunca se pudo probar conexión alguna entre este crimen político y la marginal producción comunicacional del movimiento radialista no comercial, esto significó una persecución mediática y policial a este tipo de radios, que las llevó a dejar de emitir mientras se establecía un marco regulatorio que les amparase y que resultó muy restrictivo en su primera formulación (un watt de potencia, antenas de seis metros de altura máximo, prohibición de publicidad de cualquier tipo, concesiones por tres años, entre otros). Fue promulgado en 1994 con el nombre de Ley de Radios de Mínima Cobertura.

El proceso de mejoramiento de esta legislación restrictiva para la radio-difusión comunitaria acarreó casi todo el periodo concertacionista, aunque la promulgación de la nueva ley se produjo durante los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera, en mayo de 2010. Entre sus avances se encuentra la ampliación de 1 a 25 watts de potencia, la extensión de la duración de las concesiones de tres a cinco años, y la posibilidad de hacer menciones comerciales (no publicidad).

La nueva ley, sin embargo, ya cuenta con la crítica de las radios comunitarias que han llegado incluso a instancias internacionales. Así, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-OEA), la Asociación

²⁶ IECO: Educación y Comunicación; ILET: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales; Céneca: Centro de Indagación y Expresión Cultural y Artística.

Mundial de Radios Comunitarias (AMARC ALC) presentó la situación de la normativa sobre radiodifusión comunitaria de Chile, señalando que es contraria a los estándares de libertad de expresión y que discrimina el acceso a las frecuencias de manera equitativa en cuanto a potencia, bandas de frecuencia, cobertura y acceso a recursos suficientes para su sustentabilidad (AMARC, 2010a).

Organizaciones de radios y de la sociedad civil también han reclamado que siguen sin existir garantías reales de acceso y equidad al espectro, pues se sigue otorgando a las emisoras comerciales el 95% del dial, se valorizan más los aspectos técnicos que el aporte sociocultural de los proyectos, no se reconocen tampoco las comunidades de interés (con lo que esto implica para hacer proyectos comunitarios de amplio alcance geográfico), y las opciones de financiamiento están reducidas al ámbito local (AMARC, 2010b).

En el ámbito audiovisual, tras el fin del gobierno militar se desarrollaron diversas experiencias de *pantallazos*²⁷ y se articuló una Red Nacional de Video Comunitario. Para la investigadora estadounidense Rosalind Bresnahan, quien ha desarrollado desde 1998 una amplia investigación sobre las contradicciones de la democratización neoliberal en Chile, con especial referencia a lo ocurrido en el ámbito de los medios y las comunicaciones, este era el momento clave para el desarrollo de políticas de comunicación que promovieran la televisión comunitaria. Pero por la vía de la omisión se negaron posibilidades al sector. Cita dos ejemplos concretos:

- La negativa de la Concertación a establecer canales de acceso público, siguiendo el modelo estadounidense de tv comunitaria, cuando dispuso las obligaciones para los operadores de cable que se instalaron en el país a partir de fines de los años 1980. A falta de protección legal, habrían ocurrido casos emblemáticos durante los noventa, como el de *VIX*, que no quiso incluir en su oferta el canal de la ONG El Canelo de Nos, o el de *Metrópolis*, que habría apagado un canal comunitario de Ñuñoa por mostrar un programa sobre Derechos Humanos.
- Los fondos concursables para las artes y el audiovisual no desarrollaron una categoría separada para grupos no-profesionales y de base.

Estas dificultades para la producción y distribución, en un contexto político desarticulador y desmovilizador, habrían llevado a una suerte de muerte natural de la Red Nacional de Video Comunitario. Pero también surgían nuevos proyectos. Desde el año 1992 comenzaron a realizarse *pantallazos* en la población

La Victoria²⁸. A partir de 1997, el equipo de los *pantallazos* empezó a emitir por ondas como proyecto televisivo bajo el nombre de Señal 3 de La Victoria, que aún hoy sigue siendo el principal referente del sector.

Sin embargo, las televisiones comunitarias han permanecido en una situación de ilegalidad, en la medida que el espectro radioeléctrico en VHF se encuentra saturado y el año 2000 se “congelaron” las concesiones en UHF bajo el argumento del advenimiento de la TV Digital. Solo con la reformulación de la ley del CNTV que permitirá la introducción de la televisión digital terrestre el sector ha sido reconocido de manera diferenciada en la legislación chilena. Aunque sin las garantías suficientes, como podrá comprobarse más adelante en este libro:

Debido a esta situación de precariedad institucional –que a su vez tiene consecuencias sobre su sustentabilidad financiera–, se trata de proyectos precarios, en infraestructura y equipamientos, que han permanecido como reductos de resistencia y de afirmación de experiencias y proyectos sociales, excluidos de la opinión pública establecida. No obstante, también dan cuenta de un potencial en términos de apoyo al fortalecimiento del desarrollo humano, la integración social y el desarrollo de capacidades por parte de comunidades geográficas o de intereses.

Hoy día el debate sobre el sistema de medios en Chile se ha desplazado al problema de la concentración –particularmente grave en la prensa escrita y en la radio–, mientras en el ámbito de las telecomunicaciones asistimos a políticas centradas en los consumidores, pero que invisibilizan otros temas de igual relevancia, como la propiedad de las redes y la protección de los datos personales.

Este escenario no puede ser visto como desvinculado de las políticas de comunicación implementadas a partir de 1990, que en el caso de la radiodifusión se han caracterizado por la falta de respaldo e impulso a las radios y televisiones comunitarias, en un contexto más amplio de políticas que han fortalecido de manera exclusiva (salvo al caso de *TVN*) al sector comercial.

La base política de este estado de cosas es la denominada “Doctrina Tironi”, en honor a su ideólogo, el sociólogo Eugenio Tironi, un importante funcionario de gobierno de la primera mitad de los años noventa (1990-1994), quien argumentó que un sistema mediático, basado solo en el mercado, era más democrático porque en él los anunciantes se debían a las preferencias de las audiencias.

En el ámbito específico del soporte televisivo, en octubre de 2008 el Gobierno chileno introdujo en el Congreso dos proyectos de ley que reformarían, respectivamente, la ley del CNTV y la ley de *TVN* para regular la transición a la

²⁷ Exhibiciones audiovisuales a gran tamaño en espacios abiertos.

²⁸ Barrio surgido tras la primera toma de terrenos en América Latina el año 1957.

TV Digital. Este cambio legislativo fue visto como una oportunidad por parte de la sociedad civil organizada, dadas las posibilidades que abría para la entrada de nuevos actores al sistema televisivo nacional.

En el caso de la nueva ley del CNTV, junto con reconocer y distinguir por primera vez las categorías de canales culturales, regionales, locales y comunitarios —estableciendo para ellos derechos y obligaciones diferenciadas—, el proyecto reservaba un 40% del espectro a este tipo de canales. Según el texto original, la televisión comunitaria era concebida como de alcance local, aunque su definición sustantiva señalaba que sus titulares serían:

“Personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, que tengan entre sus fines esenciales la promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, social, cultural o de promoción de los derechos o principios constitucionales, y que estén constituidas en Chile y tengan domicilio en el país (Bachelet, 2008:12)”.

El debate público sobre el tema, en estos seis años, fue casi imperceptible y la participación de la sociedad civil organizada como de las televisiones comunitarias ha sido permanentemente menospreciada en la discusión. Por ejemplo, si bien las televisiones comunitarias han tenido ocasión de hablar con parlamentarios, e incluso participar de eventos relacionados con televisión digital que se han desarrollado en dependencias del Congreso, nunca han hablado por sí mismas en el Parlamento, pues la audiencia pública originalmente concedida a una de sus asociaciones fue anulada porque no hubo quórum parlamentario (CD, 2009).

Solo en octubre de 2011, por medio de la intervención que realizó la Mesa de Ciudadanía y TV Digital en audiencia pública, muchos parlamentarios pudieron conocer los reparos que televisiones comunitarias y organizaciones ciudadanas tenían respecto de las falencias del proyecto de ley en esta materia (definición de concesión comunitaria, definición de concesionario comunitario, reconocimiento de las televisiones comunitarias existentes, garantías para reserva de espectro y garantías de apoyo a la sustentabilidad financiera para infraestructura y contenidos del sector, entre otras).

En su paso por la Cámara de Diputados, entre noviembre de 2008 y abril de 2011, la reserva del 40% del espectro para proyectos locales, regionales, comunitarios educativos y culturales sufrió dos revéses: por un lado, se estableció que esta reserva se hará efectiva una vez que finalice el *simulcasting*, es decir, cinco años después que los actuales canales terminen de hacer la transición, y que el CNTV puede reducir esta reserva hasta un 30%; y por otro, debido a una indicación aprobada por los diputados, llegó a peligrar el carácter no-lucrativo

de la definición de las concesiones comunitarias. Aunque finalmente, respecto de esto último, se mantuvo el texto original.

Ambos proyectos de ley (CNTV y TVN) han tenido distinto tratamiento en el Parlamento. La reforma a la ley de TVN siguió en trámite parlamentario hasta octubre de 2009 y originalmente se encontraba a la espera del avance en la reforma a la ley del CNTV para ser votadas de manera conjunta. Pero en mayo de 2012 el Ejecutivo envió al Parlamento un nuevo proyecto para reformar la ley de TVN, que por su brevedad y especificidad se conoció como “Ley Corta”, la cual ya fue promulgada en los últimos meses de 2013. Esta nueva iniciativa, de un solo artículo, permite a TVN ampliar el giro comercial y omite referirse a la misión de servicio público del canal nacional que profundizaba la ley introducida previamente a discusión en el Congreso.

Con la ley corta se solucionan algunas falencias de terminología tecnológica, es que algunas de las actividades de TVN, como la señal en internet, estarían al límite de lo permitido. La empresa es una corporación de derecho público, que solo puede realizar las actividades que la ley le faculta *ex profeso*, y una ley publicada el 8 de enero de 1992 obviamente no contempla la posibilidad de emitir contenidos a través de la web.

Sin embargo, esta ley omite referirse a la misión de servicio público del canal público y que profundizaba la ley introducida previamente a discusión en el Congreso, al explicitar como objetivos de TVN:

- Fomentar la educación y el enriquecimiento cultural de la sociedad chilena.
- Promover y respetar los valores democráticos.
- Promover el pluralismo, reconociendo la diversidad cultural, étnica, ideológica y religiosa.
- Promover la identidad de cada una de las regiones del país.

Al aprobarse la “Ley Corta” estas obligaciones de interés público siguen quedando fuera de las obligaciones de TVN. No obstante, como el proyecto de ley que entró al Parlamento en 2008 también adolecía de varias omisiones importantes respecto de la misión del canal público, ambos proyectos de ley siguen sin hacerse cargo de temas de profunda relevancia respecto del modelo de tv pública posdictadura militar.

Hasta el momento hay tres temas relativos a la institucionalidad de la tv pública, de los cuales aún no se hace cargo el Legislativo. A saber: el modelo de negocios, el liderazgo en la transición digital, y la representatividad de sus órganos de administración.

- El mandato de autofinanciamiento de TVN supone que es más amenazante la influencia que puede ejercer el poder político que la que puede ejercer el gran empresariado a través del control de la inversión publicitaria. Asimismo, cabe preguntarse si una tv pública sin financiamiento especial del Estado puede entregar programación de interés público sin pensar en la rentabilidad comercial.
- Respecto al rol de la televisión pública en la transición digital, en términos de rentabilidad social, como de desarrollo de las potencialidades tecnológicas, la bibliografía a nivel internacional señala que estos temas presentan mejor resolución en países con una tv pública fuerte. Es el caso del acceso de discapacitados auditivos y visuales, cuyo desarrollo ha tenido mucho que ver con la fortaleza de los operadores públicos (BBC y NHK, en el Reino Unido y Japón, respectivamente). O el desarrollo de la interactividad, donde el impulso llevado a cabo por los servicios públicos de radiodifusión por medio de aplicaciones que promuevan la participación ciudadana o la innovación, se cuentan entre las condiciones que promueven el despliegue de este nuevo nicho tecnológico.
- Su representación de la diversidad nacional, limitada al bipartidismo. Al igual que la mayoría de los órganos del Estado, la representatividad en los órganos de administración de la tv pública replica el bipartidismo que reproduce y promueve el sistema electoral binominal existente en Chile.

Actualmente, la "Ley larga" duerme en la comisión de transportes del Senado. La nueva administración podría introducir modificaciones a esta ley, pero ya hay un texto de la misma aprobado por la Cámara de Diputados. Por otro lado, con la ley corta, ahora TVN se ha convertido en una empresa de telecomunicaciones, lo cual cambia de algún modo las características de la entidad a la cual se refería el proyecto original. Por lo tanto, la ley que duerme en el Parlamento tiene muy poco sentido por sí sola y amerita una profunda revisión.

Por su parte, el proyecto de reforma a la ley del CNTV ha tenido una mayor discusión y ya ha sido sancionado por el Parlamento. Y, aunque en algunos aspectos mejora el articulado existente, presenta algunas omisiones y restricciones de entrada para los proyectos de televisión comunitaria, alternativa o ciudadana. Entre ellas, las principales se refieren a:

- La ausencia de cualquier tipo de reconocimiento de los canales comunitarios actualmente existentes para poder acceder a una concesión televisiva.
- La restricción de este tipo de proyectos a una cobertura menor a la de los concesionarios locales, quedando definidas como "locales de carácter comunitario".

- No habrá ningún apoyo específico para que el sector pueda posicionarse en la transición digital, pese a la legitimidad y valoración con que cuentan en sus comunidades de referencia.

2. Actores

A continuación se expone la posición de los actores relevantes en la discusión, utilizando para ello elementos distintivos de su intervención en el proceso.

Gobiernos del periodo (2008-2014)

PROYECTO DEL PRIMER GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET: UN PROYECTO DE LEY OPACO

En octubre de 2008 el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) introdujo en el Congreso los dos proyectos de ley que regularían la transición a la TV Digital (CNTV y TVN). El diagnóstico contenido en el proyecto de ley enviado hacia referencia a la relevancia de la televisión abierta para las mayorías nacionales, principalmente entre los sectores de clase baja y media-baja. Se hacía también responsable de las demandas mayoritarias por una mejor calidad y mayor diversidad.

Por último, reconocía algunas disfuncionalidades de la actual legislación que este proyecto debía superar, tales como: un régimen concesional inadecuado; ausencia de un régimen que reconociera y desarrollase la televisión regional, local, comunitario y de contenido cultural; falta de recursos públicos para proyectos regionales, locales y comunitarios.

De esta manera, el proyecto original relativo al CNTV tenía cuatro aspectos destacables desde el punto de vista de la ampliación de la diversidad del espectro: el reconocimiento de las televisiones comunitarias por primera vez en la legislación; el establecimiento del 40% del espectro para canales culturales y educativos, regionales, locales y comunitarios, la distribución de las concesiones comunitarias solo para organizaciones sin fines de lucro, y el establecimiento de subsidios para la promoción de sus contenidos.

El principal problema de la ley era la introducción de la figura de los servicios intermedios de infraestructura (SI). Esto es, concesionarios de espectro televisivo, que en vez de emitir sus propios contenidos están interesados en concesionar espectro para después arrendarlo a terceros: la figura de los concesionarios con medios de terceros (CMT). Este mecanismo es la vía por la cual se pretende asegurar la diversidad programática. Pero si bien el concepto de SI desaparece con este nombre de la ley, no ocurre lo mismo con los CMT, que

requieren algún tipo de intermediario para poder emitir. Por lo tanto, los Servicios Intermedios de Infraestructura siguen existiendo; pero bajo la figura de los servicios intermedios establecidos por la Ley General de Telecomunicaciones no como un servicio intermedio diferenciado.

El proyecto tenía, además, una falla de origen: su falta de soporte ciudadano. Fue enviado al Parlamento sin una discusión con organizaciones sociales o de consumidores y tampoco con los profesionales del sector audiovisual, a diferencia de países con realidades cercanas y consistentes como Uruguay o Argentina, en que los proyectos de ley que introducen la digitalización han llegado al Congreso tras una discusión pública que ha contado con la participación de diversos actores sociales, incluyendo entre ellos a medios comunitarios y organizaciones sociales. Tras sus más de cinco años de debate legislativo no es errado preguntarse si la discusión pudo avanzar más rápido en caso de que hubiese sido debatido más ampliamente antes de su envío al Parlamento. En el caso de Uruguay, por medio del Consejo Técnico Consultivo (ctc, 2010). En el caso de Argentina, por medio de la Coalición por una radiodifusión democrática que se conforma a partir de 2004 y cuyo rol queda bien detallado en la investigación de la investigadora Susana Sol (2010).

Durante la primera administración de Bachelet también se eligió la norma adoptada por Chile: ISDB-T (con MPEG4), creada en Japón, adaptada y usada por Brasil, que está siendo acogida por otros países de América Latina, como Argentina, Uruguay, Ecuador, Bolivia y Perú. Además de proveer de más canales y de mejor calidad de imagen, lo que diferencia a esta norma es la recepción gratuita, y sin necesidad de banda ancha móvil, de las señales televisivas a través de teléfonos móviles.

Desde el punto de vista del *lobby* y el tráfico de influencias, es importante destacar que René Cortázar, el ministro de Transportes y Telecomunicaciones de ese periodo, introdujo al debate parlamentario la indicación que abría la posibilidad de cobrar por las señales de televisión digital terrestre ("al menos una señal debe ser gratuita") un mes antes de la elección presidencial de 2010 y seis meses antes de convertirse oficialmente en el director ejecutivo de Canal 13, cuando este ya había sido comprado en un porcentaje mayoritario por los Luksic, uno de los principales grupos económicos del país. Finalmente, la posibilidad de cobrar fue desestimada en la ley respecto de los servicios televisivos, aunque no completamente en el caso de los otros servicios que pueden brindar los canales de tv en un entorno de convergencia digital.

El gobierno de Piñera (2010-2014), por su parte, centró su accionar en enfatizar la dimensión tecnológica y de beneficio para el destinatario final de la televisión digital, el consumidor televisivo, antes que en la discusión sobre el acceso de nuevos actores que contribuyan a la diversidad social y cultural de la emisión. Durante 2010 y 2011 recorrió el país con una exposición digital itinerante, junto a canales de televisión y empresas vendedoras de aparatos de tv mostrando los beneficios que en términos de calidad e imagen tiene esta nueva tecnología. Hacia el final del periodo el Gobierno encontró en el Mundial de Fútbol 2014 un nuevo aliado, que le permitió insistir en el argumento de que la digitalización de la tv es –básicamente– un cambio en los aparatos de tv que permite acceder a una mejor calidad de imagen.

En septiembre de 2010 se hizo público el Decreto Supremo N° 264 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, cuya consecuencia más polémica es la ampliación, por medio de un trámite administrativo, sin concursos, y sin que se hubiese aprobado la ley en el Parlamento, de los permisos demostrativos otorgados a los grandes canales de televisión para emitir su programación en *multicast/bog* hasta por cinco años.

En octubre de 2010 el Gobierno también cambió la prioridad de la ley de "Urgencia Simple" a "Urgencia Suma", lo cual obligó a acelerar el proceso de discusión de la misma, obstruyendo la posibilidad de un debate en profundidad sobre la televisión digital que Chile necesita o aspira a tener.

Los permisos otorgados por el Decreto Supremo N° 264 provocaron que, a fines del mismo año, 35 diputados de la oposición (Concertación más el Partido Comunista) presentaran un requerimiento ante el Tribunal Constitucional (tc), argumentando su inconstitucionalidad. Entre otras razones, por arrogarse atribuciones propias del Parlamento ("las concesiones televisivas deben realizarse mediante ley"), generar al legislador la obligación de reconocer los derechos transitorios establecidos por decretos como si fueran permanentes; permitir a la *subtel* (Subsecretaría de Telecomunicaciones) actuar de manera discriminatoria (Cámara de Diputados, 2010).

Sin embargo, el tc consideró inadmisibles el requerimiento de los diputados de la oposición, aunque impuso algunas obligaciones y restricciones al gobierno respecto de la dinámica de entrega de concesiones demostrativas que estaba desarrollando la *subtel*.

De esta manera, los canales de cobertura nacional ya existentes cuentan con concesiones demostrativas, a lo cual se suman concesiones, de este tipo, que se

han comenzado a otorgar a canales locales o semirregionales²⁹ y a universidades regionales (alrededor de quince de manera simultánea, aunque deben ser cedidas luego de un periodo). Estas concesiones administrativas a canales locales y a universidades regionales forman parte de un proyecto de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) denominado "Desarrollo de Competencias Técnicas Regionales para la Televisión Digital de Libre Recepción", que consiste en un convenio de cooperación técnica entre los operadores de regiones que participen del proyecto y la SUBTEL. Según este acuerdo, la autoridad facilita:

- Equipos entregados dentro del marco de cooperación con los gobiernos de Japón y Brasil.
- Equipos comprados por la Subsecretaría de Telecomunicaciones.
- Equipos facilitados por fabricantes interesados en desarrollar la industria.

El objetivo principal del proyecto es desarrollar las competencias técnicas para la televisión digital de libre recepción (rvd) en los operadores locales, y ampliar la cobertura de transmisiones de TV Digital a regiones.

Como objetivos secundarios del proyecto se pueden mencionar:

- Apoyar a canales de televisión regionales en el uso de esta nueva tecnología.
- Comprobar los requisitos para transmitir en formato HD.
- Investigar la propagación de la señal de TV Digital bajo distintas condiciones geográficas.
- Apoyar la elaboración del plan de radiodifusión mediante el estudio en terreno de las coberturas de la señal de TV Digital.
- Investigar las potencialidades de las funcionalidades de movilidad e interactividad que ofrece la norma ISDB-Tb³⁰.
- Probar el funcionamiento del sistema de alerta incluido en el estándar de TV Digital (ewrs).

²⁹ No existen canales regionales en Chile, al menos en dos sentidos: no existen canales que cubran una región completa, ajustándose a la división administrativa del país. Tampoco existen canales regionales en el sentido que los define la ley actualmente en discusión y que podrían llegar a cubrir más de una región en su cobertura. Existen canales locales que cubren un número de localidades, alto o bajo, la mayoría dentro de una misma región.

³⁰ ISDB-Tb: Versión brasileña de la norma japonesa de TV Digital. También es denominada Norma ISDB-T Internacional o sbrvd (Sistema Brasileño de TV Digital).

Este proyecto no contempla subvención adicional a la facilitación de equipamiento por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Los requisitos para participar del proyecto son:

- Poseer una concesión de carácter local o semirregional u operar como productora de contenidos con presencia en operadores de cable. En ambos casos considerando una cobertura de más de 80 mil habitantes (primera convocatoria) o 100 mil habitantes (segunda convocatoria).
- Contar con la infraestructura para poder instalar los equipos (antena, transmisor) que serán cedidos.
- Digitalización del 100% de la línea de producción de canal u operadora postulante.
- Capacidad financiera demostrable para costear las pruebas e inversiones requeridas para la instalación de los equipos, desarme posterior, fletes y otros ítems (SUBTEL, 2012).

Otro programa implementado por la SUBTEL corresponde a los Laboratorios de TV Digital otorgados a través de concurso público a dos universidades privadas (Universidad Diego Portales y Universidad Técnica Federico Santa María) y que incluyen la entrega de transmisores para transmisiones experimentales³¹, aunque a principios de 2013 estos laboratorios aún no habían comenzado a funcionar, debido a que el equipamiento no había sido distribuido a las universidades. Junto a lo anterior, hay universidades privadas que se encuentran desarrollando laboratorios por su cuenta. Según datos de la SUBTEL, ellas serían la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad Santo Tomás, la UNIACC y el Instituto Técnico Profesional DUOC UC.

Además de realizarse, sin la aprobación previa de la ley, la entrega de concesiones demostrativas (nacionales y de alcance local/regional) como de algunas concesiones experimentales que se entregaron de manera poco publicitada. Esto ha ocurrido sin que se haya hecho público el Plan de Espectro de Radiodifusión Televisiva para la Implementación de la TV Digital.

El gobierno del presidente Sebastián Piñera también se caracterizó por su tropiezo permanente con conflictos de interés, no solo del Mandatario sino que de varios otros funcionarios y colaboradores, como de autoridades regionales, de

³¹ Universidad Santa María se prepara para transmitir televisión digital <http://www.dgc.usm.cl/2011/08/23/usm-se-prepara-para-transmitir-televisión-digital/> (Web Universidad Técnica Federico Santa María, 28-08-2011); UDP se adjudica laboratorio de televisión digital terrestre http://www.udp.cl/noticias/detalle_noticia.asp?noticiaId=3041 (Web Universidad Diego Portales, 27-12-2011).

las empresas de reconstrucción tras el terremoto de 2010, entre otros. Respecto de los ámbitos de radiodifusión y telecomunicaciones, fueron:

- El presidente Piñera nombró al presidente del directorio de la televisión pública (TVN) en marzo de 2010, siendo todavía dueño de Chilevisión, el antiguo canal de la Universidad de Chile, codido en arriendo al grupo Cisneros a principios de los años 1990. Pero la oposición le avisó que se opondría al nombramiento del presidente del Consejo Nacional de Televisión y de los miembros del directorio de TVN mientras no vendiera Chilevisión. Finalmente, Piñera vendió el canal a la transnacional estadounidense Time-Warner, durante 2011.
- Herman Chadwick Piñera, su primo hermano, había sido vicepresidente del organismo regulador de la televisión (CNTV) durante los gobiernos del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) y la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), siendo, al mismo tiempo, presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (COPSA), lo cual está prohibido por la ley. Chadwick asumió como presidente del CNTV durante 2010 y a fines de ese mismo año renunció a COPSA. Por esta razón, a mediados de 2012 algunas organizaciones solicitaron que se inhabilitara para juzgar las denuncias ciudadanas sobre cobertura televisiva de las movilizaciones estudiantiles contra el lucro en la Educación²².
- El subsecretario de Telecomunicaciones, Jorge Attun, responsable del gobierno de Piñera en el debate sobre la ley que permite la introducción de la TV Digital terrestre en Chile, trabajó muchos años como gerente en Telefónica del Sur²³, lo cual generó las desconfianzas de los canales de la televisión abierta, sobre todo en materias que en su momento trabaron el debate y que eran de interés de ambos sectores, como las normas de acarreo de los canales de TV abierta por parte de las operadoras de TV de pago (*must-carry* vs *may-carry*)²⁴.

²² Herman Chadwick y Cisneros Arriagada se inhabilitan para fallar caso de maraña contra el Lucro <http://www.otraprensa.com/cntr-herman-chadwick-y-cisneros-arriagada-se-inhabilitan-para-fallar-caso-de-maraña-contra-el-lucro/> (Web Otra Prensa, 13-08-2012)

²³ No obstante su nombre, esta empresa brinda servicios convergentes de telecomunicaciones, ofreciendo telefonía local, móvil y de larga distancia, acceso a internet por banda ancha (ADSL y FTTH), Televisión Digital, Fibra óptica e IPTV.

²⁴ A diferencia de las normas de *must-carry*, el *may-carry* no obliga a los proveedores de TV de pago a transmitir las señales de TV abierta en la zona de cobertura en que operen, sino que establece un campo de negociación más abierto para la búsqueda de acuerdos económicos convenientes entre ambos sectores. Los canales pequeños prefieren normas de *must-carry*, mientras los canales más grandes prefieren normas de *may-carry*.

Al menos, respecto de la televisión digital, la acción de los gobiernos de turno no ha tenido variaciones relevantes, pues las propuestas que en ambos periodos el Ejecutivo ha defendido en el Congreso y las acciones que ha llevado a cabo desde la suma, tienden a repetir un esquema de relaciones donde la principal contraparte son las empresas, mientras las necesidades e intereses de las organizaciones de la sociedad civil organizada y sus medios son secundarias.

Parlamento

Entre noviembre de 2008 y abril de 2011 el proyecto fue debatido en la Cámara de Diputados y pasó por tres comisiones: Ciencia y Tecnología, Hacienda y Cultura. La discusión del proyecto en la Cámara propició el desarrollo de audiencias públicas para escuchar a los diversos sectores interesados. Ellas incluyeron a representantes de canales nacionales y locales, academia, ingenieros, organizaciones ciudadanas, entre otras. Las modificaciones dentro de cada comisión han sido dispares. Además de lo anterior, a fines de 2010 treinta y cinco diputados de la oposición presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional argumentando la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 264.

En el Senado, la ley originalmente sería discutida solo en la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones y en Hacienda para asuntos relacionados con presupuesto, pero finalmente por la intervención de algunos senadores se consiguió un debate en Comisiones Unidas entre Transporte y Telecomunicaciones y Educación y Cultura.

Entre fines de julio y principios de agosto de 2011 se abrió un plazo de entrega de indicaciones al proyecto de ley. Entre senadores y Poder Ejecutivo se presentaron 580 indicaciones. La indicación N° 1, debido a su extensión, fue dividida en 91 temas para su análisis (1,00 a 1,90). El 13 de septiembre comenzó el debate del proyecto de ley en el Senado. Entre octubre de 2011 y enero de 2012 se realizaron cinco audiencias públicas abiertas y transmitidas por el canal del Senado, excepto la primera, ante la Comisión Conjunta para escuchar a los distintos sectores interesados en plasmar su posición ante el proyecto de ley. Entre las distintas organizaciones e instituciones que acudieron se cuentan las siguientes:

- Consejo Nacional de Televisión.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones.
- Televisión Nacional de Chile.
- Asociación Nacional de Canales de Televisión, ANATEL.

- Observatorio de Medios FUCATEL.
- Mesa de Ciudadanía y TV Digital.
- Asociación Regional de Canales de Televisión de Señal Abierta de Chile, ARCA TEL.
- Asociación Regional de Canales de Televisión del Biobío (ARETEL Biobío).
- VIER GLOBALCOM S.A. (Telecomunicaciones y TV de pago).
- Unión Nacional de Artistas.
- Plataforma Audiovisual.
- Federación de Medios de Comunicación Social de Chile.
- Movimiento por una TV educativa.
- Colegio de Ingenieros.
- Instituto Chileno de Derecho y Tecnología.
- Fox Latin American Channels (Chile) Ltda.
- Canal del Fútbol (CDF).
- Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI).
- Asociación Nacional de Avisadores A.G. (ANDA).
- Consorcio de Universidades Estatales de Chile.

El 6 de marzo de 2012 se inició la votación de las 580 (+90) indicaciones en la Comisión Conjunta, la que finalizó en septiembre de 2012. Entre fines de 2012 y principios de 2013 la ley comenzó a votarse en sala y culminó su trámite parlamentario durante el mes de octubre.

Consejo Nacional de Televisión (CNTV)

En el período Bachelet, el presidente del CNTV Jorge Navarrete criticó públicamente la falta de consideración del organismo regulador en la formulación del borrador del proyecto de ley que permite la introducción de la Televisión digital enviado al Parlamento (Navarrete, 2008), dado que este proyecto es una reforma a la ley del CNTV.

Desde 2008, con un Seminario Internacional sobre Regulación de la TV, el organismo ha realizado diversas jornadas de debate y discusión con actores de la industria y académicos del sector; sin embargo, mantuvo una serie de

reservas ante el proyecto de ley en discusión, particularmente respecto de las presuntas atribuciones propias que, actualmente, administra la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la necesidad de establecer criterios sustantivos y no solo técnicos para la entrega de concesiones, así como el establecimiento de medidas para prevenir la concentración en el sector (CNTV, 2010).

Respecto de la televisión comunitaria, existe al menos la percepción de apertura, dado el encargo de informes externos sobre el tema (Sáez Baeza, 2008; Sáez Baeza, 2009; Sáez Baeza, 2010a; Sáez y Espinoza, 2012).

Durante la administración Piñera la televisión digital estuvo presente en la labor del Consejo Nacional de Televisión a través de artículos y columnas en su revista e incluso en la incorporación de preguntas sobre TV Digital en la última versión de la Encuesta Nacional de Televisión (2011).

Sin embargo, esta presencia no se tradujo en un rol activo del organismo regulador en la discusión del proyecto de ley. En el debate parlamentario fue la sustra la contraparte de una reforma que lo involucraba directamente, cuando al CNTV le correspondía una actuación más protagónica desde la posición independiente que la administración del Estado le ha asignado y se están definiendo cuestiones trascendentales que van a reconfigurar completamente el sistema televisivo.

Canales nacionales de TV abierta

La Asociación Nacional de Canales de Televisión (ANATEL) es la asociación gremial que agrupa a los canales de televisión abierta de alcance nacional. La situación del sector tuvo importantes cambios a partir de 2010, que implican una reconfiguración del mismo. Chilevisión, que pertenecía a Sebastián Piñera al momento de su elección como Presidente de la República, fue vendido a Time-Warner; el Canal 13 (originalmente universitario y confesional, aunque luego también comercial) vendió parte importante de su propiedad (el 67%) al grupo Luksic –con intereses en múltiples sectores de la economía– y podría convertirse durante 2014 en el primer canal chileno en transar sus acciones en la Bolsa de Comercio; recientemente, Mega (el primer canal privado de Chile, pues los anteriores surgieron originalmente como canales universitarios) ha sido comprado por el grupo empresarial Bethia, dueño de la tienda de retail Falabella e importante anunciante, al grupo de Ricardo Claro, tras su muerte.

Las declaraciones de esta Asociación han sido escuetas en torno a la ley, pero pueden resumirse en dos puntos: derechos adquiridos que debieran convertirse en concesiones indefinidas (“debe clarificarse el estatuto de las concesionarias de TV existentes respecto de los derechos adquiridos”) (Vivanco, 2010) y capacidad

de negociación con los operadores de tv de pago para que estos los paguen por transmitir sus señales.

Es importante señalar que en el debate sobre la digitalización el canal público (rvn) ha mantenido una posición similar a la de los canales privados, sin ninguna distinción respecto a la misión de servicio público que tiene por ley. Un dato que viene a corroborar esta situación es que los canales agrupados en ANATEL han decidido hacer una sola inversión entre todos para financiar el cambio de antenas que implica la digitalización, en que el canal público ha optado por una estrategia conjunta con los canales comerciales.

Canales locales y regionales de televisión abierta

El último catastro oficial sobre el sector corresponde a un estudio de 2004 realizado por el CNTV. Según esta fuente, hace diez años existía un total de 111 concesiones locales o semirregionales, la mayoría de las cuales correspondía a canales comerciales, mientras el resto eran religiosos y municipales. Sin embargo, la tesis doctoral recientemente publicada por Fernando Fuente-Alba, investigador de la Universidad Católica de la Santísima Concepción y experto en televisión local, señala que el tamaño del sector ha disminuido:

"De los cerca de 113 canales que registra dicho estudio, la presente investigación pudo constatar que no más de 70 se encuentran en funcionamiento y muchos de ellos no responden a la verdadera naturaleza de una televisora local. No solo por su escasa programación, sino simplemente porque existen algunas televisoras que no han logrado salvar el coste de tener un equipo de producción local con todo lo que eso involucra, convirtiéndose en meras repetidoras de cartones publicitarios musicales, abandonando cualquier acción que busque crear contenido local" (Fuente-Alba, 2011: 294).

Según Fuente-Alba, apenas un 15% de las televisoras locales en Chile son iniciativas públicas -municipios, principalmente-, mientras que un 75% son de particulares, -comerciales y religiosos, principalmente- con una base amateur en su mayoría. Este sector se encuentra en una situación de menor cohesión y, en consecuencia, más dispersión. Es así como está agrupada en al menos tres organizaciones: ARCATEL²⁵ (que agrupa a veintidós de los canales locales o se-

mirregionales de carácter comercial), UNATEL²⁶ (que se constituye por algunos canales locales) y ARETEL Biobío²⁷.

"Una gran parte de los canales locales transmite a través del cable, de hecho un 75% de las televisoras lo hace a través de este vínculo sea en forma exclusiva un 45% o bien en forma paralela con la televisión aérea el otro 30%. Solo un pequeño 15% lo hace exclusivamente por vía hertziana" (*Ibid.*: 295).

Algunos de ellos son emitidos tanto en analógico como a través de tv de pago. Luego hay canales que no participan de ninguna asociación. También existe un pequeño número de televisiones locales que emiten sin licencia (que no deben confundirse con comunitarias).

De manera coherente con los datos aportados por Fuente-Alba, en el mensaje que acompañó la introducción del proyecto de ley de TV Digital al Parlamento, la principal preocupación sobre el sector tenía que ver con su falta de especificidad en la actual legislación:

"...se tiende a conservar un modelo programático de tipo generalista y centralizado, mediante concesiones indiferenciadas en este sentido, galvanizando así la existencia de medios audiovisuales que desde la capital transmiten los mismos contenidos al resto del país" (Bachelet, 2008: 7).

De allí que el proyecto establezca por primera vez una definición, y diferenciación, entre concesiones regionales y locales, si bien limitada únicamente a su alcance, y excluyendo características sustantivas.

Dada esta configuración del sector, las televisiones locales y semirregionales no han tenido una presencia activa en el debate sobre la televisión digital. Según la investigación de Fuente-Alba, una de las principales incertidumbres de estos canales es económica, dados los bajos montos con los que se manejan. Un 90% de ellos considera que deberían existir fondos públicos que permitan subsidiar la inversión tecnológica del sector a través de subsidios específicos o un fondo de apoyo abierto a todas las televisoras locales.

Otro punto importante, y que tiene mucha relación con el factor económico, es la falta de información respecto a las concesiones y la forma en cómo el Estado asignará frecuencias. De la exposición de LACATEL en el Senado se deduce que su principal preocupación durante el debate parlamentario se relacionó con acceder a concesiones locales y regionales en su área de cobertura, del mismo

²⁵ Asociación Regional de Canales de Televisión de Señal Abierta de Chile.

²⁶ Red Nacional de Canales Regionales.

²⁷ Asociación Regional de Televisión del Biobío.

modo que los canales nacionales, de manera automática y sin concurso, lo que ha sido asegurado en la ley sancionada.

Televisiones comunitarias

Este sector comenzó a surgir en Chile a fines de los años 1990 con la experiencia de Señal 3 de La Victoria, en un contexto nacional ya familiarizado con el tema a través de experiencias previas de videoactivismo y video comunitario. Desde 2003, aproximadamente, Señal 3 desarrolla una estrategia de préstamo itinerante de un transmisor a distintos colectivos y organizaciones que, a lo largo de Chile, se han interesado por levantar un proyecto de tv comunitaria. Esta estrategia es la que permite que el sector comience a desplegarse por el país.

En 2006 las televisoras comunitarias existentes acordaron la creación de la denominada Red de Televisoras Populares (RTP). Según su carta de principios, las televisiones pertenecientes a esta red se definen como medios vinculados a sus comunidades de referencia que fomentan la participación de estas en el proceso comunicativo y el desarrollo de un pensamiento crítico; que no representan intereses proselitistas de ningún tipo, ni tienen fines de lucro; que promueven contenidos relacionados con los derechos humanos en sus diversas expresiones—género, educación, cultura, memoria y medio ambiente—(RTP, s/f).

En mayo de 2009 también nació la Red de los Medios de los Pueblos de Chile, que agrupa a radios, proyectos de internet, periódicos y algunas televisiones comunitarias que no forman parte de la RTP³⁵. Sin embargo, la presencia de ambas agrupaciones en el debate ha sido "por la puerta de atrás" y con dificultades para ser reconocida por parte de los actores institucionales.

De 2008 en adelante las televisiones comunitarias existentes (ninguna con licencia), organizadas en torno a la RTP y lideradas por la Señal 3, desarrollan una serie de acciones de visibilización y legitimación, entre las cuales se encuentran:

- Entrega de carta a la presidenta Bachelet, solicitando audiencia y reclamando su no consideración en el proceso legislativo³⁶.
- Elaboración de un documento de enmiendas al proyecto de ley, el cual fue entregado a oficinas gubernamentales (Subsecretaría de Telecomunicaciones, Secretaría General de Gobierno), medios aliados del sector comunitario como diario *La Nación*, Radio "Tierra" o Radio "Universidad de Chile" y otros medios de comunicación internacionales (Lillo, 2010).

- Solicitud de audiencia pública a la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, que lleva adelante el trámite constitucional; pero como ya se ha señalado, la audiencia no se llevó a cabo debido a la ausencia de parlamentarios.
- Obtención de declaraciones audiovisuales (video) a favor de las televisiones comunitarias por parte de actores claves del gobierno (Presidenta³⁷, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Subsecretario de Telecomunicaciones y Vicepresidente del Consejo Nacional de Televisión—CNTV—, el organismo regulador de la televisión en Chile³⁸).
- Realización del Primer Taller de Gestión Cultural y Televisión Comunitaria abierto a organizaciones y movimientos sociales, en alianza con la Fundación Víctor Jara.
- Inauguración de la Primera Escuela de Comunicación Popular y Televisión Comunitaria de Chile, orientada a niños y jóvenes de sectores socioeconómicos bajos que no tienen dinero para estudiar o comprar los equipos necesarios para dedicarse a hacer producciones audiovisuales.

En el estudio que preparamos para el CNTV sobre el estado de las televisiones comunitarias ante el advenimiento de la digitalización (Sáez y Espinoza, 2012) se registraron ocho experiencias de televisión comunitaria funcionando en Santiago de Chile a través de las bandas hertzianas. Y un número similar se puede estimar a nivel del resto del territorio nacional.

Un primer dato por constatar es la fluctuación en el número de proyectos que desaparecen mientras otros van surgiendo. Es importante registrar estos procesos desde la investigación social, ya que aunque esos canales dejen de funcionar, de manera estacional o definitiva, debido a las condiciones precarias en las que se desenvuelven, sus agentes movilizadores permanecen vinculados a las redes más amplias del sector.

También se registró la existencia de proyectos de tv comunitaria que comenzaron a emitir solo por internet, así como otros que son promovidos por determinados municipios o por personas privadas, aunque con ciertas formas de participación abierta a la comunidad.

A partir de una muestra basada en seis de las ocho televisiones que emiten en Santiago, se pudo establecer tres modelos diferentes de proyectos:

³⁵ Ver <http://www.youtube.com/watch?v=s7sC9nZnzDc>

³⁶ Ver <http://www.youtube.com/watch?v=49JhbFP#0MU>

³⁷ Ver <http://www.youtube.com/watch?v=MlDEzo0PBCI>

³⁸ Ver <http://www.youtube.com/watch?v=25hQRGzUXXY>

- *Barrial*: Asociado a sectores geográficos y delimitados por una historia común vinculada al derecho a la vivienda (tomos de terrenos, poblaciones provenientes de campamentos).
- *Desarrollo local*: Sector geográfico más amplio que un barrio y marcado más bien por la dimensión local que socioeconómica.
- *Desarrollo artístico y sociocultural*: Proyectos que se levantan dentro de un barrio pero que están pensados para llegar a una población mayor, con unos contenidos que enfatizan las experiencias artísticas y la reflexión crítica.

Existe una correlación entre las formas de articulación con el entorno y los tres modelos diferentes de proyectos. El modelo barrial tiende a estar más articulado con organizaciones territoriales, principalmente vecinales. El modelo de desarrollo local se vincula de manera más fluida con la orgánica social comunal (en el caso analizado, el proyecto funciona en el departamento de desarrollo social de la comuna, aunque sin una relación de dependencia o subordinación con respecto al Municipio). Y, finalmente, el modelo de desarrollo artístico y sociocultural se articula con organizaciones sociales y culturales, tanto del barrio como con otras organizaciones para las cuales el proyecto constituye un referente.

El soporte televisivo es valorado en sus pros y en sus contras por las experiencias existentes. Las ideas y conceptos que se asocian de manera positiva a la experiencia de hacer tv comunitaria tienen que ver con una satisfacción individual como el desarrollo de la creatividad y un beneficio social; y un valor simbólico, como el de generar autorrepresentaciones colectivas con temas, contenidos y lenguaje propio.

Entre los aspectos negativos, en tanto, se encuentra el desgaste relacionado con el tiempo propio que se dedica de manera gratuita al proyecto, y que se resta de la familia o de la vida privada en general; el malestar ante las limitaciones materiales; y la sensación de no conocer suficientemente las técnicas del lenguaje audiovisual para poder sacarles más provecho.

De parte de los proyectos analizados existe una perspectiva crítica respecto de las políticas de comunicación en Chile como cerradas y excluyentes, pero el acercamiento al tema es a través de generalidades y hay poca capacidad propositiva, salvo en el caso de dos de los canales que han tenido una participación más activa en el debate de TV Digital, tanto a título propio o como parte de la 'Mesa de Ciudadanía y TV Digital': Señal 3 y Oveja tv. El resto de los proyectos ve la digitalización de la tv abierta como una nueva tecnología, pero que no se sabe muy bien cómo funciona ni qué significa.

En las televisiones comunitarias chilenas predomina –como forma de financiamiento– la autogestión, a través de pedir colaboraciones en las ferias libres, la venta de antenas y fiestas a beneficio, además de los recursos propios aportados

por las personas. Solo en uno de los casos hay remuneración de trabajadores, uno o dos, pero de forma simbólica más que formal. Y de manera ocasional se logra obtener recursos provenientes de instituciones públicas para prevención o desarrollo comunitario.

El hecho de que la tv comunitaria aún no esté reconocida legalmente juega en contra de su viabilidad económica. No puede acceder a fondos concursables de producción de contenidos ni de apoyo a infraestructuras.

Sociedad civil organizada

Así como el paso de los noventa a la década de 2000 inauguraba el sector de las televisiones comunitarias, un estudio sobre la asociatividad en Chile, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, también confirmaba entre sus hallazgos la existencia de una activa y permanente participación ciudadana a nivel de las bases sociales, al señalar:

- La acción colectiva era una "capacidad instalada" en Chile, aunque las asociaciones demandaban mayor reconocimiento por parte del Estado, de las comunidades en que operan y de la sociedad en general, así como que el sistema político procesara sus aspiraciones.
- Son los sectores pobres los que realizan mayores esfuerzos colectivos para resolver sus problemas. Sin embargo, la propia pobreza actúa en un sentido debilitador de sus iniciativas y requiere del apoyo de las políticas públicas.
- Chile requiere de políticas sociales que promuevan explícitamente la asociatividad. La consolidación de los lazos de confianza y cooperación ha de ser considerada parte intrínseca de las políticas públicas (PNUD, 2000).

Cinco años más tarde, el análisis de 90 experiencias de innovación ciudadana por parte del sociólogo Gonzalo de la Maza llegaba a conclusiones parecidas: la amplitud, diversidad, creatividad y esfuerzo de estas experiencias contrastaban con las condiciones institucionales existentes para su desarrollo.

Por ello, el análisis de la participación ciudadana requiere poner en consideración otras dos variables: por un lado, la voluntad de control por parte de la elite y su negativa frente a cualquier alternativa de redistribución del poder, a partir de la visibilización y protagonismo de un abanico más amplio de actores y, en especial, de quienes hoy están excluidos, como el principal factor de freno a la participación; por otro, la importancia de la autonomía como principal valor de legitimidad de estas experiencias.

Aunque en Chile no ha existido un movimiento social permanente y amplio referido a la democratización de la comunicación (quizás de manera excepcional

fue lo que ocurrió durante los años ochenta que relata el libro de Lidia Baltra), la televisión digital consiguió un cierto nivel de movilización cuando el tema fue apropiado de manera más explícita y pública por parte de diversas asociaciones de la sociedad civil a partir del segundo semestre de 2009.

Ya en mayo de ese año el Observatorio de Medios FUCATEL (Fundación de Capacitación en Televisión) había publicado el documento "TV Digital. Manual para Legisladores", que se convirtió en uno de los primeros referentes conceptuales para el debate, desde el punto de vista de la sociedad civil.

En octubre de 2009 la Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales, la Plataforma Audiovisual, FUCATEL, la Unión Nacional de Artistas y la Fundación Víctor Jara convocaron a una Semana de la Ciudadanía y la TV Digital, con el propósito de tomar posición frente al futuro de la televisión chilena. A partir de estas iniciativas se conformó en 2010 la denominada Mesa de Ciudadanía y TV Digital⁴⁵, con el objetivo de representar frente al Estado las demandas ciudadanas vinculadas al advenimiento de la televisión digital terrestre en nuestro país. Y con esto se buscaba incidir en la oportunidad que reviste este cambio tecnológico para cambiar el actual modelo de televisión hacia otro que represente mejor la diversidad cultural del país; que entregue a la ciudadanía un oferta de contenidos de calidad y sobre todo que permita fortalecer nuestra democracia. Entre las organizaciones que componen la Mesa se encuentran las siguientes:

- Acción, Asociación Chilena de ONCS (60)⁴⁶.
- AMARC – Chile (30).
- Red de TVs Populares y Comunitarias (15).
- Red de Medios de los Pueblos (30).
- Plataforma audiovisual (8).
- Unión Nacional de Artistas (11).
- Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile⁴⁷.
- Colegio de Periodistas de Chile.

⁴⁵ Ver <http://www.ciudadaniatv.cl>

⁴⁶ El número entre paréntesis representa a las asociaciones que a su vez agrupa cada organización.

⁴⁷ Es importante destacar el rol dinamizador que tuvo en los comienzos de la Mesa de Ciudadanía y Televisión Digital la académica Pamela Cantuarias, profesora del ICAI y de la Universidad de Santiago, tsacr. Lamentablemente ella falleció en octubre de 2010 por un infarto cardíaco a la salida de una reunión en la Subsecretaría de Telecomunicaciones (st/tra).

- Campaña Por una TV Educativa.
- Observatorio de Medios FUCATEL.
- Corporación La Morada.
- Observatorio Ciudadano.

De ese trabajo colectivo surgió la propuesta de desarrollar una agenda ciudadana sobre la materia y, luego de un proceso al interior de las organizaciones que se desarrolla entre fines de 2010 y principios de 2011, se llegó a un consenso de once propuestas y exigencias al proyecto de TVDT que implican un beneficio para la ciudadanía. Este fue el punto de partida de una primera campaña de visibilización pública del tema, a través de una plataforma web y presencia en redes sociales, invitando a adherir a la propuesta.

Esta fase de la campaña de visibilización incluyó una presentación pública de los once puntos en agosto de 2011 en la sede de Santiago del Congreso, con su fundamentación de acuerdo con principios, orientaciones de organismos internacionales y ejemplos prácticos, así como un primer *spot* promocional.

Esta fase coincide con el inicio del debate más sustantivo a nivel de comisiones del Senado. Con posterioridad a estas acciones de visibilización se han realizado otras, tales como una consulta ciudadana en línea, participación en foros sociales y académicos, búsqueda de nuevas formas de articulación con otros actores sociales, entrevistas a medios de comunicación independientes, elaboración de documentos para la discusión; seguimiento, fiscalización del proceso de debate en el Parlamento; cartas a los medios de la prensa convencional y una marcha por la TV Digital.

La Mesa se constituyó como una instancia de conformación y articulación entre actores de la sociedad civil y de los medios comunitarios, profesionales de la comunicación, profesionales de la cultura del sector audiovisual y la academia. Constituye al mismo tiempo un espacio de intercambio entre generaciones, con distintas experiencias reivindicativas en comunicación y cultura, así como con distintas lógicas de trabajo y prioridades estratégicas. A pesar de que referentes de mayor trayectoria intentan posicionarse como referentes en el debate, emergen también otros actores que quieren hacer oír su voz.

Trabajadores de la industria

La opinión de los trabajadores del sector ha estado más bien ausente del debate. En el caso de los trabajadores empleados directamente, se encuentran agrupados en FETRA TV (Federación de Sindicatos de Empresas de Canales y Productoras de la Televisión Chilena), la cual agrupa a unos dos mil funcionarios. De acuerdo

con lo expresado en unas audiencias públicas abiertas por la suñer, a fines de 2006, su principal preocupación en ese momento era el modo en que el cambio tecnológico podía afectar el desarrollo de una industria considerada magra y voluble (FETRA TV, 2006).

Cuatro años más tarde, la opinión del sector se había enriquecido y planteaba cuatro ejes para un proyecto con mayor rentabilidad social: concesiones ligadas a contenidos con responsabilidades definidas y limitadas; establecimiento de parámetros concretos relativos a horas de programación, producción nacional, creación de un órgano coordinador de la transición digital y mayor respeto del derecho de autor (FETRA TV, 2010).

La Plataforma Audiovisual, si bien forma parte de la Mesa de Ciudadanía y Televisión Digital, ha desarrollado a su vez una línea propia de argumentación relacionada específicamente con la preocupación por la producción audiovisual interna y externa a los canales. En un documento de indicaciones presentado en la Cámara de Diputados relativo a la Ley de TVN (CA, 2009), proponían una cuota de pantalla para la producción nacional de un 50%, pero que esta cuota solo correspondiese a la creación audiovisual, excluyendo así programas como noticieros. También pedían facilidades de acceso a los archivos de TVN para canales regionales, comunitarios, escuelas públicas y otras instituciones similares; incorporación de temas deportivos y sindicales como parte de la visión del bien común; cambio del resumen de la actividad legislativa de diez minutos a la semana por otro cada quince días.

La Unión Nacional de Artistas (UNA) se ha mantenido en una posición similar en el sentido de, junto con haberse plegado a las propuestas de la Mesa de Ciudadanía y Televisión digital, haber abogado por la defensa de los derechos laborales, de propiedad intelectual de artistas y trabajadores de la cultura en televisión, de modo que las faltas de las empresas de televisión –respecto a la legislación laboral– sean un precedente negativo al momento de renovar las concesiones. Esto ha sido incorporado a la ley promulgada.

En el caso de los profesionales de la información, el Colegio de Periodistas ha mantenido en la práctica una actitud adosada a la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, sin hacer explícita una demanda propia en el debate. En el acta de conclusiones del XIII Congreso Nacional (CP, 2009), el sector reconocía su tardía incorporación a la discusión del tema, y así como acordaba mantenerse alerta para evitar la concentración mediática, proponía la generación de nuevas fuentes de financiamiento (impuesto específico a actuales concesionarios y operadores de pago) e insistía en la obligatoriedad de los canales de cumplir campañas de bien público, entre otras iniciativas. También se planteó en esa oportunidad avanzar en preparar la postulación a una concesión de canal de tv para el Colegio de Periodistas.

Televidentes

El último eslabón de la cadena de los potenciales beneficiarios de la política de TV Digital son los consumidores de televisión. Los datos acumulados al respecto dan cuenta de un sector muy desinformado. Así, durante la Encuesta Nacional de TV realizada en 2011 se incorporaron algunas preguntas sobre TV Digital.

Esta encuesta es la fuente más importante para tomarle el pulso a las audiencias. Es realizada cada tres años por el Consejo Nacional de Televisión y, a diferencia de la mayoría de los estudios de opinión sobre televisión que se realizan en el país, incorpora de manera ponderada al grupo socioeconómico E, correspondiente a la clase baja, el que más ve televisión abierta, el que más la valora y más expectativas tiene con respecto a ella.

Este estudio, realizado a principios de 2011, arrojó tres datos importantes: en primer lugar, que solo el 14% de los encuestados señala conocer qué es la TV Digital (en una relación directamente proporcional al estrato socioeconómico de pertenencia del encuestado). Y dentro de ese porcentaje, una mayoría (el 47%) lo asocia a una mejor señal o imagen (ENTV, 2011).

Otras dos fuentes, cada una con sus respectivas limitaciones, permiten aproximarse a las opiniones que circulan entre la ciudadanía. Una es la Primera Consulta Ciudadana en línea sobre TV Digital en Chile, llevada a cabo entre el 24 de octubre y el 6 de noviembre de 2011 entre la Mesa de Ciudadanía y TV Digital y la plataforma web Voto Ciudadano⁴⁵. En esta consulta votaron 2.475 personas; participaron más hombres (64%) que mujeres (36%); más de la mitad de los votantes (51%) se encontraba entre los 18 y 29 años y dos tercios de los votantes pertenecían a la Región Metropolitana. La consulta tenía tres preguntas y sus respectivas respuestas mayoritarias fueron las siguientes:

1. ¿Quién considera usted que debiera ser el encargado de fomentar el desarrollo de una televisión educativa, cultural y comunitaria? Un 45% opinó que debiera ser el Estado, a través de un conjunto de fondos públicos y privados y un 29% opinó que debiera ser el Estado, a través de señales de TVN que aseguren la transmisión de los canales (ambas respuestas no eran excluyentes).
2. ¿Qué opina de que la Cámara de Diputados haya aprobado la posibilidad de que los canales de TV Digital en abierto cobren a los televidentes por algunos contenidos? Un 74% opina que los canales no deberían cobrar por

⁴⁵ <http://www.votociudadano.cl>

sus contenidos y un 24% que los canales podrían cobrar por algunos contenidos, pero deberían ser gratis aquellos de carácter educativo o cultural.

3. ¿Qué porcentajes debiera fijar la actual ley para resguardar la creación de autores nacionales independientes en la TV Digital? Un 53% votó que, al menos, la mitad de la producción chilena emitida por los canales fuera creación independiente de autoría nacional, y un tercio votó que, al menos, el 40% de la producción fuera creación independiente de autoría nacional.

A pesar de las diversas limitaciones que implica la realización de una encuesta autoaplicada por internet, el valor de esta consulta radica en que por primera vez se pidió una opinión a la ciudadanía sobre la Ley de TV Digital, con preferencias muy específicas. Entre los aprendizajes obtenidos se encuentra la baja votación desde regiones, lo cual hace pensar que sus habitantes sienten el tema como algo muy distante y plantea al mismo tiempo un desafío: que el futuro desarrollo de la TV Digital en el contexto regional implica la implementación de una política de digitalización descentralizadora e inclusiva de las distintas zonas del país.

Por otro lado, el hecho de que los jóvenes se sientan más cercanos al tema reafirma que este es percibido como un asunto puramente tecnológico y no como relacionado con políticas de acceso a información y cultura de diversa índole.

Por último, también se ha hecho público un estudio (encuesta y *focus groups*) realizado por la empresa transnacional de tv satelital, DirecTV, encargada a la empresa de Estudios de Opinión ADIMARK[®].

En relación con las dos fuentes anteriores, este estudio tiene dos limitaciones de entrada: solo abarca la Región Metropolitana y excluye al grupo E –es decir, a quienes tienen menores ingresos– de la muestra. Ambas pueden estar incidiendo en que el 58,2% de los encuestados señaló tener algún conocimiento de la TV Digital. Sin embargo, el mismo estudio mostró la confusión y desconocimiento de aspectos específicos de la digitalización por parte de la población, que se expresan en los altos porcentajes de encuestados que la asocian con la tv satelital o el cable, o el 81,6% que reconoce que lo que sabe sobre la televisión digital es insuficiente. Otro dato importante que entregó este estudio es que para un 67,3% la gratuidad es la característica más importante de la TV Digital.

3. Institucionalidad

El problema del déficit democrático del sistema de medios nacional es coherente con la trayectoria de las relaciones entre sociedad civil y Estado a partir de 1990. Al menos, desde fines de esa década se vienen haciendo distintos diagnósticos en este sentido.

El libro del sociólogo Tomás Moulián, *Chile actual. Anatomía de un mito* (1997), significó en su momento un rompeaguas con respecto a la complacencia con la cual las clases dirigentes llevaban adelante el proceso de transición democrática. El informe del INUVO Chile denominado *Las Paradojas de la Modernización* (1998) aportó más elementos al debate. Casi una década después de estas primeras críticas, otros autores se atrevieron con diagnósticos más específicos, analizando el impacto a nivel de cultura política de la administración “temperada” del modelo neoliberal en Chile durante los 20 años de gobiernos de la Concertación, una coalición que se define como de centro-izquierda.

Así, el sociólogo chileno Gonzalo de la Maza señala que una de las grandes deudas de la democracia posdictadura tiene que ver con la coexistencia de una integración social a través del consumo, pero en un contexto de inequidad e incertidumbre, donde la participación social es promovida dentro de límites estrechos y establecidos jurídicamente desde el aparato gubernamental. Eso ha tenido importantes consecuencias en políticas públicas que más bien han debilitado a la sociedad civil y su participación en los debates públicos, en contraste con un sector privado con una voz cada vez más escuchada en diversos temas, tales como medio ambiente, minería o comunicaciones.

Lo anterior se plantea sin dejar de reconocer que hubo intentos durante los diversos gobiernos de la Concertación por promover la participación. En el periodo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), por ejemplo, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) tuvo a su cargo la definición de una política hacia el sector sin fines de lucro, principalmente en cuanto a su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Se generó un Comité Consultivo y se publicó un plan de acción; sin embargo, con el cambio de gobierno el plan no se implementó.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos se llevaron a cabo tres iniciativas relacionadas con participación ciudadana y sociedad civil: la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Instructivo Presidencial y la Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta “política de participación” no ha estado exenta de críticas. De la Maza considera que en esta política pública la participación ciudadana “se añade” a un modelo económico y político, sin cuestionarlo. Según el sociólogo, durante la discusión de la Ley de Participación Ciudadana diversas ONGs sugirieron la

omisión de la palabra "participación" y restringirse a "información", puesto que lo que realmente está abordó fue la información sobre políticas públicas dirigidas a la sociedad civil.

De hecho, el déficit de participación ciudadana se extendió incluso al gobierno de Michelle Bachelet, el cual se planteó, expresamente, como un gobierno ciudadano que promovió la democracia deliberativa.

Para ello, una de sus políticas estrella fue la de los denominados Consejos Asesores, que tenían el mandato de formular políticas públicas en temas centrales del programa de gobierno: previsión, políticas de infancia y educación. No obstante, según la investigación llevada a cabo por la socióloga Carolina Aguilera, como investigadora de FLACSO: "En la práctica dichos mecanismos no operaron como foros participativos, sino como consejos de expertos con acotada amplitud ideológica" (2007: 119).

Para el abogado y filósofo político Pedro Mujica (2010) la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana –que entra al Parlamento en 2004, es aprobada por el Senado en noviembre de 2010 y promulgada en febrero de 2011– representa un significativo avance en la generación de condiciones para el desarrollo sustentable de la asociatividad, pero pone en duda que con esta ley Chile haya dado un paso importante en la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, dado que ella no incluye a todos los órganos del Estado (paradójicamente excluye al Consejo Nacional de Televisión de este mandato) y concibe la participación a nivel consultivo, dejando al criterio de cada órgano de la Administración determinar las materias de "interés ciudadano".

El proyecto ingresado al Parlamento debía ser el resultado de las propuestas del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y una serie de consultas realizadas por la Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Sin embargo, los resultados de este trabajo se recogieron de manera parcial y el proyecto se centró en reglamentar la institucionalización de las organizaciones sociales. Además, el proyecto incluía la iniciativa popular de ley y la ampliación de los mecanismos de referéndum y plebiscito. Pero según De la Maza, estos dos últimos puntos "fueron retirados por presión de los dirigentes políticos de la Concertación con quienes se discutió el proyecto antes de presentarlo al Parlamento" (*op. cit.*: 106).

Una vez electo y en funciones desde marzo de 2010, el gobierno de Piñera no modificó de manera notoria la tendencia de los 20 años previos en esta materia. Más bien mantuvo una continuidad en la dinámica de la relación entre políticas de comunicación y participación de la sociedad civil del Chile posdictadura. Quizás el matiz se encontraba en que, al tratarse del primer gobierno de derecha elegido después de 50 años, tuvo una mayor presión o necesidad de mostrar sus

predilecciones democráticas, aunque en la práctica los énfasis fueran cosméticos y no sustanciales.

Un ejemplo de ello es lo que ocurrió cuando la Mesa de Ciudadanía y TV Digital se reunió con el ministro Pedro Pablo Kuczynski y el subsecretario de Telecomunicaciones Jorge Atton en enero de 2012 para presentar los resultados de la consulta ciudadana de Voto Ciudadano. Los resultados fueron acogidos con entusiasmo y aparente complicidad. Sin embargo, en marzo de 2012 el Gobierno presentó una propuesta de votación de la ley en discusión legislativa que excluía todas las propuestas de la Mesa⁷.

4. Estrategias para la intervención ciudadana

Una determinada situación produce una necesidad colectiva; un problema surge cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable. Y toda política pública apunta a la resolución de un problema reconocido como tal. Esta concatenación de premisas da surgimiento a diversas preguntas en el contexto del debate que nos convoca: ¿Cuál es el problema público que pretende resolver la política de TV Digital? ¿Cuáles son los síntomas de ese problema? ¿La definición del problema es la misma para los diversos actores? ¿Existe un punto de vista más válido que otros para definir la esencia del problema público?

El diagnóstico desde el cual esta investigación se acerca a la digitalización de la tv en Chile es la preexistencia de unas dinámicas sociales y estructurales que propician un sistema de medios poco democrático, concentrado, homogéneo y excesivamente privatizado, así como unas políticas de comunicación que no tienen en cuenta la participación ciudadana más allá de la recepción o consumo televisivo.

Puesta en perspectiva, la digitalización es más que un cambio tecnológico. Por esta razón, debe ser pensada como parte de un conjunto de políticas públicas relativas a la comunicación y la cultura que pueden marcar un punto de inflexión hacia una mayor democratización de la sociedad chilena, de allí la importancia de investigar su desarrollo.

La poca valoración y estímulo de la sociedad civil y de sus proyectos comunicacionales en el Chile posdictadura no ha sido solo un problema de visibilidad, de que las autoridades del gobierno no vean a la sociedad civil, sus medios y sus

⁷ Ver <http://www.ciudadanotv.cl/noticias/mesa-ciudadania-y-tv-digital-rechaza-reformulado-de-proyecto-ley-tv-digital-que-erivio-el-objetivo/>

demandas, sino que es una dinámica que pasa por la ausencia de condiciones sistemáticas para la participación ciudadana en los debates. Faltan mecanismos estandarizados, públicos, fluidos y reconocibles por medio de los cuales la voz, la experiencia y los saberes de la sociedad civil sobre diversos temas de debate público puedan ser escuchados, reconocidos y considerados por las autoridades gubernamentales como agentes portadores de un conocimiento válido sobre el asunto en cuestión.

Los pobres antecedentes recogidos sobre el análisis del lugar otorgado a la cultura y la comunicación durante las últimas décadas, el débil reconocimiento legal de las radios comunitarias –incluyendo la primera y la segunda legislación–, y la casi completa invisibilización de las televisiones comunitarias en el debate sobre televisión digital, no son alentadores. No obstante, se puede sostener que la sociedad civil y sus medios ocuparán un lugar relevante en el debate y regulación de la televisión digital en la medida que sus representantes puedan intervenir de manera activa, visible y reconocible en el desarrollo de la política pública respectiva. Antes de su promulgación, así como en las siguientes fases de implementación, monitoreo y evaluación:

En este sentido, es necesario que uno de los objetivos de la intervención ciudadana en el debate sobre televisión digital sea asegurar el establecimiento, primero en la ley y luego en los reglamentos y lo que de ellos se derive, de condiciones para el desarrollo de mecanismos que permitan este tipo de participación:

Volviendo al debate más amplio sobre participación, el proceso de digitalización de la tv también pone de manifiesto la incapacidad de los gobiernos de la Concertación, que durante sus 20 años no lograron desarrollar una política de participación ciudadana coherente para satisfacer las demandas sociales en general y de mejoramiento de la situación de radios y televisoras comunitarias en particular. A esa deuda ahora deben agregarse temas emergentes que surgen con la digitalización y con la apropiación social de las nuevas tecnologías, los cuales complejizan todavía más una discusión llevada a cabo con mucho rezago en Chile, incluso respecto de otros países aparentemente menos pujantes de la región y respecto de los cuales existe a nivel de las elites una percepción de superioridad económica, política y cultural.

El estado de la situación también plantea algunas preguntas estratégicas:

¿Cuáles serían las variables independientes que intervienen en el fenómeno y sobre las que, tanto la sociedad civil como las televisiones comunitarias, podrían incidir a través de su accionar para que sus posiciones consigan una mayor influencia en el debate público como en el debate legislativo que pudieran asegurar su derecho a la comunicación?

En el caso de la sociedad civil organizada se trata, sobre todo, del desarrollo de sinergias y de trabajar en redes de lazos débiles y extendidos. Esto es: una

articulación entre proyectos, colectivos y asociaciones no necesariamente coincidentes en cada aspecto de su accionar y dinámicas internas, pero con capacidad para superar sus propios dogmatismos y concentrarse en una defensa común de la democratización de un derecho cultural concreto: el *derecho a la comunicación*, pues como señala la abogada y experta en políticas públicas Laura Pautassi:

"Los ciudadanos deben ejercer su capacidad organizativa [...] Es decir, deben tener plena conciencia de sus derechos y de las obligaciones para demandar al Estado. Y allí es donde el enfoque de derechos despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública (2008:95)".

No cabe duda que una propuesta de este tipo reviste mayor trabajo para organizaciones de la sociedad civil que ya se desarrollan en condiciones precarias y de exceso de trabajo; sin embargo, la oportunidad está disponible y hay en ella también una responsabilidad para defender, prolongar y aumentar las ganancias, aunque pequeñas, que para la participación de la sociedad civil se han podido lograr durante los últimos años.

Respecto de las televisiones comunitarias, conviene retomar el concepto de la triple sustentabilidad (social, institucional y económica) del experto en comunicación comunitaria Alfonso Gamucio-Dagrón (2003), donde la sustentabilidad social se refiere a la apropiación –y, por tanto, legitimación– de estos medios por parte de la comunidad en la cual se insertan y/o la audiencia a la cual están dirigidos, lo que es clave para que los medios comunitarios puedan mantenerse en la disputa por la búsqueda de la sustentabilidad institucional –referida al marco legal, las regulaciones y políticas de Estado existentes–, es decir, la conformación del ambiente propicio para que una experiencia pueda desarrollarse sin censura y sin presiones externas. Por último, la sustentabilidad financiera remite a los recursos necesarios para su reproducción material.

En el contexto chileno, el estudio basado en una muestra de las experiencias que se encuentran en Santiago (Sáez y Espinoza, *op. cit.*) indica que el sector se encuentra en una situación de precariedad institucional y financiera, antes que social. Se trata de proyectos precarios en infraestructura y equipamientos que han permanecido como reductos de resistencia y de afirmación de experiencias y proyectos sociales excluidos de la opinión pública establecida.

No obstante, todos los casos también dan cuenta de un potencial en términos de apoyo al fortalecimiento del desarrollo humano, la integración social y el desarrollo de capacidades por parte de comunidades geográficas o de intereses. Dada esta fortaleza en el ámbito de la sustentabilidad social por parte del sector, esta se convierte en una variable independiente que las televisiones comunitarias podrían reforzar aún más para legitimar a su vez sus posiciones

respecto del contexto legal y las estrategias de búsqueda de financiamiento, para que el tránsito a la TV Digital sea realmente un salto cualitativo para el sector.

¿Con qué actores debiera aliarse la sociedad civil organizada para poder promover y concientizar en mayor medida a la ciudadanía en general sobre los derechos que están en juego?

Las perspectivas teóricas revisadas, si bien se mueven dentro del ámbito politológico, varían en el nivel de autonomía que otorgan a los actores sociales en el desarrollo de una política pública, dependiendo de su nivel de cercanía a los actores "con poder".

A pesar de que en esta investigación se valora el rol de los actores en el debate con independencia del poder institucional con el que cuentan, no es posible omitir que luego de los años de discusión pública de la digitalización de la tv, la sociedad civil organizada sigue dependiendo de la atención de los actores con poder que califican a este cambio tecnológico como problema público, para poder legitimar sus preocupaciones en el debate, lo cual puede estar relacionado con dos factores: por un lado, la aún débil articulación en torno a la digitalización desde una perspectiva de derecho a la comunicación, y por otro la ausencia de canales formales de reconocimiento de esta articulación.

Después de revisar las posiciones de los distintos actores presentes en el debate, se puede señalar que las propuestas de la Mesa de Ciudadanía y Televisión Digital son las que más se acercan a los estándares internacionales sobre derecho a la comunicación, mientras que el proyecto de ley en discusión se encuentra en deuda con varios lineamientos, directrices, legislaciones comparadas e incluso con acuerdos internacionales ratificados por Chile, como se verá con mayor detalle en el próximo capítulo.

El informe anual 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA señala que la digitalización debería tener como meta asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible, incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación; que la migración otorgue oportunidades a los diversos actores interesados teniendo en cuenta su particular realidad, sobre todo en términos económicos (Botero, 2010). Las propuestas de la Mesa relativas a la gratuidad de la tv abierta, a la diversidad de la propiedad televisiva, al desarrollo de usos sociales, al 40% de producción nacional independiente en los canales de televisión, son concordantes con los lineamientos de esta organización latinoamericana.

No obstante lo anterior, los actores nacionales con el poder político requerido para plantear la necesidad de una digitalización democrática como problema público (parlamentarios, principalmente), son mayoritariamente reacios a problematizar el tema desde una perspectiva de derechos culturales e informacionales. Por ello, para poder tener más capacidad de influencia sobre

los actores y en el debate nacional, la recurrencia a entidades internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Relator de la OEA de la Libertad de Expresión o la UNESCO, se convierte en una alternativa que la sociedad civil debiera considerar con atención.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE LA LEY DE TV DIGITAL EN CLAVE CIUDADANA

El presente capítulo hace una exposición fundamentada de las once propuestas que presentó en agosto de 2011 la Mesa de Ciudadanía y TV Digital al proyecto de ley que modifica la ley del CNTV y permite la introducción de la TV Digital terrestre en Chile¹⁰, así como la medida en que lograron permear el texto de la ley, que fue finalmente promulgado.

Estas propuestas fueron realizadas para el trámite en la Comisión Unida de Transportes y Telecomunicaciones, y Educación y Cultura, en el que se revisaron 100 indicaciones al proyecto de ley, dentro de las cuales fueron presentadas las indicaciones de la Mesa.

I. Los 11 puntos de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital

Los once temas que la Mesa propuso en la discusión fueron:

1. Fomento Integral a la Televisión Educativa, Cultural y Comunitaria.
2. Existencia de un telerradiodifusor público para tv educativa, cultural y comunitaria.
3. Mejoramiento en la definición y mecanismos de otorgamiento de las concesiones comunitarias.
4. Reconocimiento legal de las televisoras comunitarias existentes.
5. Mayor representatividad en la composición del CNTV.
6. Cuotas de pantalla para la producción audiovisual independiente.
7. Regulación de obligaciones de *must-carry* para permisionarios de tv de pago.
8. Mejoras en la prevención de la concentración de espectro.
9. Mejoras en la definición de reserva de espectro.

¹⁰ Parte del contenido de este capítulo ya ha sido publicado en otros documentos de discusión previa (SÁIZ y MORALES, 2012; SÁIZ y MORALES, 2013), pero para este libro su contenido ha sido actualizado y enriquecido con nuevos análisis.

10. Asegurar gratuidad y libre recepción de la TV Digital terrestre.
11. Desarrollo de usos sociales de la televisión digital.

Las propuestas de la Mesa se tradujeron en indicaciones que fueron acogidas y patrocinadas por varios senadores y senadoras⁴⁰, lo cual puede considerarse un primer indicador de incidencia de esta iniciativa ciudadana en el debate sobre la transición a la TV Digital. Sin embargo, cuando el debate de las Comisiones Unidas terminó ninguna de las propuestas de la Mesa había sido aprobada de manera íntegra.

En este capítulo se realiza un análisis de cada uno de estos temas sobre la base de los siguientes elementos: su objetivo y fundamentación en los lineamientos de organismos o instituciones de carácter internacional, como de países donde ese punto de la Mesa ha sido incorporado en la legislación sobre radiodifusión y/o telecomunicaciones, además del texto de la indicación propuesta.

Por último, se señala cómo quedaron incorporados en la ley y se realiza un análisis crítico del texto legal correspondiente. En la parte final se presentan también algunos temas que la Mesa originalmente no consideró, pero que en el camino también fueron visibilizados por considerar que son relevantes desde el punto de vista de la sociedad civil.

Puntos 1 y 2: Fomento de la televisión educativa, cultural y comunitaria

El objetivo declarativo de estos dos puntos conectados entre sí (Política integral + telerradiodifusor público) era que el Estado garantizara el fomento a la televisión educativa, cultural y comunitaria en el entorno digital. Concretamente:

- Que el Estado garantice la existencia de un conjunto de frecuencias de Televisión de Cobertura Nacional que transmitan exclusivamente televisión educativa, cultural y comunitaria.
- Que se establezca un organismo independiente encargado de velar por el desarrollo de estas frecuencias y las señales que emitan.
- Que exista un telerradiodifusor público para la transmisión de contenidos educativos, culturales y comunitarios en el caso de aquellos proyectos que no puedan acceder a concesiones.
- Que el financiamiento del transportador público debe ser de cargo del Fisco.

⁴⁰ El patrocinio no siempre fue completo a cada indicación. A veces fue parcial. Otras veces parcial y acompañado de otro texto que incluso podía ser contradictorio con la indicación original. Para un análisis detallado de este punto, remitirse a Sáez y Moncúa (2012).

El propósito, tras estas distintas demandas de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, es la búsqueda de un desarrollo sustentable de la televisión educativa, cultural y comunitaria en el contexto digital. El proyecto de ley siempre ha contemplado la posibilidad de que existan canales de este tipo; sin embargo, el articulado original era insuficiente para asegurar que este tipo de proyectos televisivos fuera sustentable, considerando que lo más probable es que si no reciben apoyo público no podrán acceder a concesiones por el precio que implica invertir en levantar un canal, y tendrán que arrendar espectro a otros concesionarios.

Esos objetivos y propósito se fundamentan en la recomendación N° 29 del Informe 2010 del Relator de la Libertad de Expresión de la ONU a la Comisión de Derechos Humanos, cuando señala que “la libertad de expresión también es un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo los mismos pueden desarrollar, dar a conocer, y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores” (ONU, 2010).

A su vez, el *Convenio de Diversidad Cultural* promovido por la UNESCO y ratificado por Chile, señala que “los Estados tienen la obligación de adoptar medidas destinadas a promover la diversidad en los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión” (UNESCO, 2005).

Y la *Declaración Conjunta de los Relatores de la Libertad de Expresión de 2007* señala que “en la planificación de la transición de la radiodifusión [radio y televisión] análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar” (Artículo 19°, 2007).

Por último, estas propuestas también encuentran asidero en el principio número 14 contenido en los *14 Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria* de AMARC, incluidos en la Recomendación N° 122 del Informe 2010 del Relator de la Libertad de Expresión de la ONU ante el Consejo de Derechos Humanos, cuando señala que “la superación de la brecha digital y la inclusión de todos los sectores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, exige que los Estados adopten mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías. Los retos que plantea la convergencia de medios y la digitalización de los soportes analógicos deben enfrentarse en un entorno de adaptabilidad tecnológica y regulatoria, transparencia y equidad” (ONU, 2010).

Datos arrojados sostenidamente por la Encuesta Nacional de Televisión (2002, 2005, 2008, 2011) indican que más del 60% de chilenos y chilenas quieren más horas de programación cultural en la tv (CNTV, 2011a). Esta aspiración declarada por los encuestados choca frontalmente contra la realidad actual, es que la oferta de programación cultural efectiva es un 2,3 del total, que corresponde a unas 24,5 horas semanales entre todos los canales de libre recepción de alcance nacional. Solo un 0,6% de la programación total de los canales y un 2,3% de las horas de programación cultural (284 horas anuales) corresponde a programas financiados con recursos públicos otorgados por concurso a través del organismo regulador (CNTV, 2012).

Asimismo, un estudio internacional sobre distintos casos nacionales de regulación de los contenidos culturales realizado por el CNTV en 2008 concluye señalando la necesidad de reconocer en la televisión una herramienta de servicio público cada vez más relevante en tres planos: Sociedad, Cultura e Identidad y Educación, entendiéndose así que el aporte televisivo a la cultura se da también a través de contenidos educativos y relacionados con las identidades sociales. Este estudio también señalaba que "para optimizar y dar mayor direccionalidad a estas funciones se necesitan políticas claras y realistas de regulación de parte de los Estados nacionales" (CNTV, 2008: 92).

En el ámbito internacional, la propuesta de la Mesa tiene cierta semejanza con la idea de los segundos canales públicos que se encuentran principalmente en países europeos, como España o Francia, por ejemplo. Sin embargo, se diferencia de ella en la medida que concibe este telerradiodifusor no solo como pantalla para contenidos de alta cultura, sino de cultura en un sentido más antropológico; incorpora así también contenidos de carácter educativo y comunitario. Esta idea se asemeja mucho a una propuesta de Valerio Fuenzalida³⁰ al pronunciarse sobre los desafíos futuros de la tv pública en América Latina, donde "lo público queda definido por una misión de servicio al público audiencia-ciudadanía, y ello posibilita una expansión del concepto de público hacia canales operados por otras agencias sin fines de lucro de la sociedad civil, y con diversos tipos de financiamiento" (Fuenzalida, 2006: 52).

Con respecto al financiamiento de la tv educativa, cultural y comunitaria, la encuesta en línea realizada por la Plataforma www.votociudadano.cl en alianza con la Mesa de Ciudadanía y TV Digital durante noviembre de 2011, entregó un dato interesante. Ante la pregunta ¿Quién considera usted que debiera ser el encargado de fomentar el desarrollo de una televisión educativa,

cultural y comunitaria? El 45% de los votantes respondió: "El Estado, a través de un conjunto de fondos públicos y privados", y un 29% señaló: "El Estado, a través de señales de tvn que aseguren la transmisión de los canales". Esto abre la posibilidad de pensar que si bien el desarrollo de la política de fomento de este tipo de proyectos corra por cuenta del Estado, eso no excluye la posibilidad de pensar que parte de estos fondos provengan de privados, ya sea a partir de una tasa sobre las ganancias de los canales comerciales u otro tipo de fuentes, tales como publicidad, auspicios, patrocinios, ley de donaciones culturales.

En virtud de los puntos 1 y 2 de la Mesa referidos al fomento de la televisión educativa, cultural y comunitaria, se presentaron en total cuatro indicaciones distintas, pero articuladas entre sí:

Artículo 1° bis 1: "El Estado deberá desarrollar una política de fomento integral de la televisión educativa, cultural y comunitaria, que permita su desarrollo y gestión sustentable a largo plazo".

Artículo 1° bis 2: "El CNTV será el organismo encargado de la definición de esta política, debiendo considerar las opiniones de todos los organismos públicos y entidades relevantes. Asimismo, estará a cargo de esta política de fomento".

Artículo 1° bis 3: "Dos canales, de 6 MHz cada uno, estarán reservados a favor del Estado, para la transmisión exclusiva de contenidos de tipo educativo, cultural y comunitario".

Artículo 1° bis 4: "El financiamiento de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de estos canales reservados a favor del Estado será de cargo fiscal. Del mismo modo, el Fisco deberá contemplar anualmente, en la Ley de Presupuestos del Sector Público, los recursos necesarios para su funcionamiento, de acuerdo a las metas definidas por el CNTV, en base a los objetivos definidos en esta ley".

Ninguna de las propuestas fue incorporada tal como fue presentada. Sin embargo, en varios apartados de la ley se promueve la televisión educativa, cultural y comunitaria:

- La difusión de contenidos educativo-culturales se considera parte del correcto funcionamiento (artículo 1°, inciso 4°).
- El CNTV deberá 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 y de contenido educativo, estableciendo un sistema escalonado de beneficios (artículo 12°, letra b)).

³⁰ Comunicólogo chileno. Profesor de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Católica de Chile.

- Para el financiamiento o subsidio de la programación cultural deberá ser escuchado, en forma previa, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Anualmente, la Ley de Presupuestos del Sector Público contemplará los recursos necesarios, de acuerdo con lo establecido en la letra a) del artículo 32° de esta ley (artículo 12°, letra b)).
- Los concesionarios deberán transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana, entendiéndose por tales aquellos que se refieren al sentido simbólico y a la dimensión artística, los dedicados a las artes o a las ciencias (artículo 12°, letra l)).
- Televisión Nacional puede optar a una segunda frecuencia que puede usar para transportar sus señales regionales como de concesionarios con medios de terceros (artículo 15°).
- Podrán subsidiarse 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. Dichos subsidios deberán emplearse, preferentemente, en financiar las inversiones de concesionarios que deben ofrecer capacidad de transmisión a otros concesionarios que provean servicios de acceso a internet y servicios de radiodifusión televisiva digital de libre recepción, en particular, concesionarios con medios de terceros de carácter regional, local y local comunitario. Estos subsidios deberán considerar la convergencia tecnológica de los medios respecto de los cuales se asignan (artículo 28° d)).
- Dentro de la reserva de 40% del remanente¹¹ del espectro, se considera entregar dos frecuencias nacionales, destinadas solamente a señales culturales o educativas, así calificadas por el CNTV (artículo 50°).

SUSTENTABILIDAD Y POLÍTICAS REGRESIVAS

Se puede observar que hay distintas medidas que apuntan a un fomento y apoyo de la televisión educativa cultural y comunitaria; sin embargo, es legítimo plantearse dudas sobre la sustentabilidad a mediano y largo plazo de la política que se pretende implementar con estas medidas.

La preocupación por las condiciones financieras que permitan la transición digital ya formaba parte del mensaje con el cual la presidenta Bachelet introdujo

en 2008 el proyecto original al Parlamento, al señalar: "La barrera que impide mayor pluralidad y número de actores del mercado no está conformada de manera exclusiva por un problema meramente tecnológico o de espacio en el espectro radioeléctrico. También existen condicionantes económicas, en concreto, el financiamiento tanto para mejorar la calidad de los contenidos, como para facilitar el ingreso de nuevos actores a la industria de la televisión, y, en particular, favorecer el desarrollo preferente de las estaciones de carácter local y comunitario" (Bachelet, *op. cit.*: 7).

La preocupación del Gobierno en ese momento era el carácter restringido del régimen de subsidios y la ausencia de mecanismos específicos que permitieran el desarrollo de medios propios en el ámbito regional, local y comunitario. Para ello, introdujo en el proyecto de ley la posibilidad de fortalecer el denominado Fondo de Antenas (FDA) con recursos públicos especiales para una cantidad más amplia de causales de financiamiento o subsidio: a las zonas fronterizas, extremas y apartadas –criterios ya presentes en la ley– se agregaron como argumentos el "alto costo o inexistencia de interés comercial que hacen imposible un financiamiento privado", estableciendo, al mismo tiempo, preferencia para concesionarios de tipo local y comunitario.

Sin embargo, durante su tramitación por las comisiones unidas del Senado, se decidió –a través de una indicación presentada por el gobierno de Piñera– trasladar el FDA en su totalidad al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), el cual ahora establece una serie de prioridades:

- Concesionarios que quieran aumentar su cobertura de TV Digital y de acceso a internet (ojalá ambos), en zonas rurales, insulares o aisladas.
- Concesionarios que ofrezcan capacidad de transmisión a otros usuarios (preferentemente regionales, locales y comunitarios), brindando al mismo tiempo servicios de internet y de TV Digital terrestre.

Los medios respecto de los cuales se asignen estos subsidios deben operar en convergencia tecnológica.

Con esta propuesta, la administración Piñera dio cuenta de una manera de entender la digitalización donde no se promueve el acceso al espectro por parte de sectores de la sociedad que aporten a la diversidad de los contenidos.

Solo se promueve el financiamiento de la convergencia, empresas que entreguen al mismo tiempo servicios de TV Digital terrestre y servicios de internet, aun cuando habrá canales que ni siquiera puedan llegar por sí solos al estándar mínimo de contar con una antena para emitir en digital, como es el caso de los canales comerciales pequeños y de los canales comunitarios. Estos pierden de manera casi absoluta cualquier posibilidad de poder acceder a estos fondos públicos para digitalizar sus infraestructuras (como referencia, el FDA en su

¹¹ Remanente: rango de frecuencias de televisión digital terrestre (es decir, en UHF) que quedarán disponibles una vez que finalice el simulcasting.

presupuesto 2012 contó con 400 millones de pesos. Esa cifra es suficiente para digitalizar diez canales comunitarios o bien dos canales regionales).

El Estado pudo haber apoyado a canales locales, regionales y comunitarios –actualmente en funcionamiento– de manera paralela a esta política. Por ejemplo, como aval para la entrega de créditos blandos otorgados por el Banco Estado en coordinación con la correo (Corporación de Fomento de la Producción) para apoyar al sector con inversiones basales: Capacitarlos en herramientas de gestión, de acuerdo con sus especificidades, etcétera. Pero nada de eso quedó incorporado en la ley.

Estas decisiones hablan de una distancia entre la digitalización que se imaginó el gobierno de Piñera –es durante su mandato cuando más se discutió la ley– y el proceso de digitalización en el cual se encuentran los actores del sistema que le dan diversidad al mismo. La preocupación sobre los énfasis de política pública aumenta al comprobar el presupuesto público asignado a la SURTEL para los próximos dos años, pues este señala: “Se podrá comprometer un mayor gasto de hasta \$ 10.000.000 milles⁹⁸ por sobre lo autorizado en este ítem, destinados a financiar proyectos para la implementación de la televisión digital a nivel nacional y cuyo pago se efectuará entre los años 2013-2015” (Dipres, 2012).

Con cargo a estos recursos se podrán financiar los servicios de Administración de Banda Ancha, hasta \$ 667.358.000 y los gastos en personal, estudios y otros gastos de funcionamiento hasta \$ 385.165.000. Por lo tanto, quedarán disponibles nueve mil millones de pesos para empresas convergentes que se introduzcan en el sector de la televisión digital.

Es decir, de acuerdo con la ley, habrá dinero público para apoyar el desarrollo de empresas, ya asentadas en el mercado de las telecomunicaciones –e incluso de canales actuales–, que liberen capacidad de transmisión para acarrear contenidos de otros, pero no habrá dinero público para apoyar la digitalización de canales comunitarios, como tampoco para apoyar a canales comerciales de carácter local o regional. Tampoco el desarrollo de nuevos concesionarios educativos y culturales.

Esta manera de direccionar los recursos más estratégicos de la transición digital terminará fortaleciendo las posiciones dominantes de las actuales empresas de telecomunicaciones y de televisión antes que la entrada de nuevos potenciales concesionarios medianos y pequeños, aumentando así la concentración y disminuyendo la diversidad de quienes acceden al espectro radioeléctrico.

No se trata de una medida equitativa, sino regresiva, en la medida que da más a quienes menos necesitan y no da nada a quienes más necesitan el apoyo de subsidios públicos para infraestructura en la transición digital.

Hasta el momento no se sabe si la actual Subsecretaría de Telecomunicaciones del segundo gobierno de Bachelet hará uso de esos recursos y de qué modo.

CONCESIONARIOS CON MEDIOS DE TERCEROS

La ley crea una nueva figura: los concesionarios con medios de terceros. Esta figura remite a la idea de tener una “patente” como emisor sin concesión, que será “acarreado” por un concesionario con medios propios, previo pago de una tarifa. Es la única posibilidad que permite la ley a los nuevos actores que quieren ingresar al sistema televisivo como generadores de contenidos educativo-culturales, comunitarios, así como también regionales y locales.

La política implícita en la ley no es que quienes estén interesados en proveer estos contenidos puedan acceder a concesiones propias, sino que están invitados a ocupar una posición secundaria, pues solo están autorizados a recibir dinero para la generación de contenidos y para pagar las tarifas que los acarreadores cobren (letra b), artículo 12°). Estos emisores con “patente” dependerán así de otras empresas más grandes, con posiciones dominantes en el mercado televisivo, como en el de las telecomunicaciones, que son las que sí recibirán subsidios para levantar su infraestructura.

El fondo CSTRV sigue siendo la única fuente de financiamiento de contenidos, pero en un contexto donde aumentarán los demandantes, sin que exista seguridad de un crecimiento proporcional de los recursos, a partir de lo cual es difícil pensar en un modelo de negocios que facilite la entrada y sustentabilidad en el tiempo de actores comerciales medianos y pequeños o actores no lucrativos. Como ya se dijo antes, en 2012 el Fondo CSTRV financió apenas 284 horas al año.

OBJETIVOS DIFUSOS EN NUEVAS FRECUENCIAS

Según la ley, se diversifican los agentes que pueden contribuir al desarrollo del sector: Televisión Nacional, Consejo Nacional de Televisión, y concesionarios de carácter privado que ofrezcan capacidad de transmisión a concesionarios con medios de terceros. Y se generan tres nuevas frecuencias que pueden contribuir al desarrollo del sector. Sin embargo, para que se haga efectivo el aporte de la segunda frecuencia de rvs a este objetivo, la empresa pública debe tomar varias decisiones: tomar la opción que le da la ley; convertirse en acarreador de contenidos de terceros o solo destinarla a sus señales regionales; acarrear a terceros de carácter educativo-cultural y comunitario o contenidos de otro tipo.

⁹⁸ 10 mil millones de pesos (10.000.000.000).

De cualquier modo, si acarrea a concesionarios con medios de terceros no lo hará de manera gratuita, por lo que las dificultades para los sectores más débiles del sistema televisivo no quedan resueltos y, por lo tanto, no es equivalente al telerradiodifusor público solicitado por la Mesa.

Para los requerimientos de infraestructura de la transición digital, TVN está en una alianza colaborativa con los canales privados comerciales (exceptuando UCV, el canal de la Universidad Católica de Valparaíso) y agrupados en ANATEL, en vez de realizar una alianza estratégica con proyectos educativos, culturales y comunitarios, para reforzar un modelo de televisión pública que marque distancia de los proyectos estrictamente comerciales. Claramente, aquí hay una falla de origen y es que TVN solo puede hacer lo que la ley le permita y esta no faculta a la TV pública a establecer alianzas de ningún tipo con organizaciones que representen a la sociedad civil.

En el caso de las dos señales que otorgue el CNTV, estas no están vinculadas a la televisión pública. Son concesiones pensadas para ser desarrolladas por actores privados. Por ejemplo, una congregación religiosa, una empresa privada que brinde servicios de educación, una fundación vinculada a una empresa minera o a un banco, por nombrar algunos de los agentes interesados en el tema y que cuentan con los recursos económicos para poder hacer la inversión necesaria en infraestructura. El Estado no está impedido de acceder a estas concesiones, pero para ello se requiere una voluntad política que de existir podría llegar tarde al reparto: a diferencia de las restantes nuevas concesiones que el Estado deberá asignar luego del periodo del *simulcasting*, estas concesiones podrán asignarse en cuanto se haga público el nuevo plan de radiodifusión televisiva.

Por último, el aumento de las horas de programación cultural no incrementará por sí solo y de manera notoria la calidad de los contenidos emitidos. Sobre todo, porque si bien la ley establece un mínimo de "a lo menos" cuatro horas, los canales tienden a operar a la baja en estas exigencias.

Puntos 3 y 4: Condiciones para el desarrollo de la televisión comunitaria

Los objetivos relacionados con el sector de la televisión comunitaria fueron tres:

- Asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones para la asignación de las frecuencias de televisión comunitaria mediante comités asesores y audiencias públicas.
- Establecer una definición garantista de la televisión comunitaria en la ley, que asegure su sustentabilidad como sector específico del sistema televisivo del país.

- * Que el Estado reconozca y valide la existencia de aquellos proyectos de televisión comunitaria actualmente en operación, sin afectar al mismo tiempo el derecho de competencia.

Tanto las audiencias públicas como los comités consultivos se encuentran en diversas legislaciones internacionales. No deben ser considerados una injerencia o vulneración a la autonomía del CNTV. Por el contrario, este tipo de mecanismos lo reafirman en esta posición de un modo que al mismo tiempo lo ponen en diálogo con la academia y la sociedad civil.

Con respecto a la definición de comunicación comunitaria en general, hay tres elementos importantes que se encuentran en la reflexión académica y de organismos internacionales: su carácter no-lucrativo, la participación de las comunidades de referencia y la ausencia de límites de cobertura. Una definición que incorpore estos elementos asegura la sustentabilidad y carácter distintivo del sector.

Un tercer tema involucrado en las demandas de la Mesa sobre las concesiones comunitarias busca responder a la pregunta: ¿qué va a pasar en el contexto digital con las televisions comunitarias existentes? Actualmente, son más de quince en todo el país y se encuentran asociadas a su vez en dos organizaciones de alcance nacional. La más antigua tiene quince años de experiencia.

Las televisions comunitarias se encuentran actualmente en un limbo legal del cual el Estado ha sido responsable, porque en el contexto analógico no legisló sobre este tipo de concesiones. Y tampoco se generaron las concesiones *ad hoc*, precisamente ante el advenimiento de la TV Digital. Pero al mismo tiempo, se trata del ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión por parte de sectores socialmente desfavorecidos la mayoría de las veces, poco o mal representados en el sistema televisivo convencional.

La legislación debe dar cuenta de esta realidad existente. El uso del concepto de derecho preferente como solución no es apropiado, por tratarse de una figura que limita la libre competencia. En cambio, hay que considerar que las primeras concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción de carácter comunitario que se vayan a otorgar en cada localidad sean asignadas a las organizaciones que tengan experiencia en la zona o en las cuales participen personas con experiencia en la creación de contenidos de radiodifusión televisiva de libre recepción de carácter comunitario en esa localidad, o que satisfagan los intereses de esa comunidad. En esos términos, resultaría una propuesta que responde a la problemática de manera abierta.

La propuesta sobre comités asesores y audiencias públicas encuentra su fundamentación en los principios 8 y 9 contenidos en los 14 Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria de AMARC, incluidos en la Recomendación N° 122 del Informe 2010 del Relator de la Libertad de

Expresión de la ONU ante el Consejo de Derechos Humanos. Estos señalan que "el otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión (radio y televisión) comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la Sociedad Civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho" (*Principio 8*). Y "el principio general para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias para su uso debe ser el concurso abierto, transparente y público, y debe incluir mecanismos de participación pública, tales como las audiencias públicas" (*Principio 9*).

Con respecto al tema de los comités asesores y audiencias públicas, hay diversas experiencias funcionando a nivel internacional.

En Estados Unidos y Canadá las audiencias públicas se han aplicado por décadas para todo tipo de licencias privadas –comerciales y no comerciales–. Su propósito es conocer la opinión de los ciudadanos, de las organizaciones cívicas y de la industria sobre las transmisiones de radio y televisión. Las audiencias también han sido incorporadas por la reciente regulación de Argentina con la Ley N° 25.622 (AMARC, 2011:84-85).

El artículo 51 de la Ley General Audiovisual de España de 2010 contempla la creación de un Comité Consultivo como "órgano de participación ciudadana y de asesoramiento del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales", estableciendo su conformación y tareas, que no se refieren únicamente a medios comunitarios.

En Uruguay ya funciona un Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, creado al amparo de la ley de radiodifusión comunitaria (2008), según la cual este "será consultado preceptivamente para la elaboración del reglamento de esta ley, los pliegos y mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas, entre otras". Asimismo, esta ley dispone que "el principio general para la asignación de frecuencias para servicios de radiodifusión [radio y televisión] comunitaria será el concurso abierto y público, previa realización de audiencia pública".

La idea de una definición garantista de la televisión comunitaria recoge los elementos que se repiten en distintas definiciones internacionales sobre medios comunitarios. Entre ellas, la del Parlamento Europeo, que los define como "medios sin ánimo de lucro, independientes de los poderes tanto nacionales como locales y dedicados fundamentalmente a actividades de interés público y de la sociedad civil; con objetivos claramente definidos que siempre incluyen un beneficio social y contribuyen al diálogo intercultural"; además, indica que deben ser "responsables ante la comunidad a la que tratan de servir, lo que significa que han de informar a la comunidad de sus acciones y decisiones y justificarlas

y que serán objeto de sanciones en caso de conducta indebida, de modo que el servicio ha de permanecer bajo el control de los intereses de la comunidad para impedir la creación de redes 'de arriba abajo'; asimismo, señala: "abiertos a la participación de los miembros de la comunidad en la creación de contenidos, y en todos los aspectos operativos y de gestión" (PE, 2008).

Otro tanto se halla establecido en una investigación financiada por el Banco Mundial, donde se señala que "los medios de comunicación comunitarios hacen referencia a medios independientes, basados en la sociedad civil y operan con objetivos sociales antes que con fines comerciales. Están dirigidos por organizaciones de base, organizaciones locales no gubernamentales, organizaciones de trabajadores, instituciones educativas o culturales u otras asociaciones comprendidas en uno o más de estos modos de organización de la sociedad civil" (Buckley et al., 2008: 41).

La definición de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, por su parte, dice que "las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad, tanto en la propiedad del medio como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación". Explica la Asociación que "se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso, ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales". Agrega que "los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades, sean estas territoriales, etnolingüísticas o de intereses". Según AMARC, "las características técnicas de una emisora comunitaria, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependen únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de su propuesta comunicacional. En ningún caso se entenderá que una radio o TV comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida" (AMARC, 2010).

Estas tres definiciones (PE, AMARC y BUCKLEY BM) son consistentes en señalar que los medios comunitarios son no-lucrativos, porque no operan con criterios de rentabilidad financiera, sino de rentabilidad social, utilizando indicadores tales como la promoción de la diversidad, del pluralismo y de la interculturalidad. Sin embargo, el hecho de que no tengan fines de lucro no quiere decir que los medios comunitarios tengan que ser pobres, pequeños y pocos. Otras características que se repiten en las definiciones revisadas son:

- La participación de la comunidad a la cual el medio comunitario dice representar en las distintas fases del proceso comunicativo.

- Excluir del acceso como concesionarias de televisiones comunitarias a partidos políticos e instituciones religiosas⁴¹.
- Comités asesores y audiencias públicas como mecanismos de asignación de frecuencias.
- Indelegabilidad de las concesiones comunitarias.
- Eliminar las restricciones de cobertura geográfica para los canales comunitarios.

En términos de las características sustantivas de la comunicación comunitaria es clave profundizar en el concepto de beneficio social (*social gain*, en inglés original) de los medios comunitarios a través de su programación o de sus actividades. Esto constituye uno de los criterios con los cuales se mide en Inglaterra el aporte a los objetivos de interés público por parte de los radiodifusores comunitarios. A los otros sectores también se les imponen obligaciones, pero de otro tipo.

El concepto de beneficio social o ganancia social resulta relevante de introducir como indicador de participación y del valor no-comercial que poseen los medios comunitarios. Para Steve Buckley, operar con orientación a la ganancia social significa que cualquier beneficio económico adquirido debe ser reinvertido para asegurar la futura provisión del servicio y también supone la adopción de objetivos que contribuyan al bienestar económico y social de la comunidad a la cual el proyecto está orientado, tales como:

1. Facilidades para el acceso a la emisión de los miembros de la comunidad;
2. Animar el diálogo, opinión y expresión;
3. Mejorar el acceso a información y conocimiento;
4. Proporcionar formación o entrenamiento para miembros de la comunidad;
5. Promover la inclusión y acceso para grupos desfavorecidos;
6. Promover la diversidad cultural y lingüística;
7. Promover la igualdad entre hombres y mujeres;

⁴¹ En este punto es importante señalar que el tema específico que ha defendido la Mesa de Ciudadanía y TV Digital es la independencia de las televisiones comunitarias, ya sea de intereses religiosos o partidistas. Una manera de preservar esa independencia es asegurando que este tipo de organizaciones no pueda acceder a la administración de una concesión comunitaria. Eso implica dos cosas: la Mesa de Ciudadanía y TV Digital no se opone a que organizaciones con fines proselitistas explícitos puedan convertirse en concesionarias de otro tipo de televisiones (locales, regionales, nacionales), y tampoco se opone a que estas organizaciones puedan participar, en igualdad de condiciones con otro tipo de organizaciones como generadores de contenidos de una televisión comunitaria, dentro de su comunidad geográfica o de intereses.

8. Promover derechos de niños y jóvenes;
9. Promover participación cívica y voluntariado;
10. Promoción del empleo y experiencia de trabajo, y
11. Promoción del desarrollo social y económico sostenible (Buckley, *op. cit.*, 214).

Con respecto a la definición de la televisión comunitaria, países con legislación reciente en materia audiovisual, tales como Uruguay (2008), Argentina (2009) y España (2010) han recogido las definiciones de radiodifusión comunitaria promovidas por organismos internacionales, las cuales ponen el acento en los tres factores claves defendidos por la Mesa: destinados a organizaciones no-lucrativas de la sociedad civil, vinculadas a comunidades de referencia que participan en la gestión del medio y sus contenidos, independientes de instituciones que pueden usarlas con fines proselitistas.

Por último, "los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada" forman parte de los criterios de evaluación incluidos en el *principio número 11* de los *14 Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria* de AMARC, incluidos en la Recomendación N° 122 del Informe 2010 del Relator de la Libertad de Expresión de la ONU ante el Consejo de Derechos Humanos.

Con respecto a la situación de las televisiones comunitarias existentes previamente, y sin licencia, hay dos ejemplos de distinto carácter:

En Uruguay, el artículo 8° de la ley de radiodifusión comunitaria, relativo a criterios para la asignación de frecuencias, incluye entre ellos "Los antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada".

En España la disposición transitoria 14.1 de la Ley General Audiovisual de 2010 señala: "Los servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009, al amparo de la disposición adicional decimoctava de la Ley N° 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI), optarán a licencias o autorizaciones en el ámbito de cobertura en el que venían prestando su actividad".

Entre las demandas 3 y 4 de la Mesa para el desarrollo de la televisión comunitaria, se presentaron en total cuatro indicaciones distintas, pero articuladas entre sí:

1. En el último párrafo de la letra j) del artículo 12° sustitúyase la frase: "podrá formar comités asesores que escucharán a las organizaciones sociales que así lo requieran" por la frase "deberá formar comités asesores que realizarán

audiencias públicas en las cuales los solicitantes de la concesión exponen frente a la comunidad sus proyectos programáticos⁴⁴.

2. *Sustitúyase la letra d) del Artículo 15° ter por la siguiente letra: "d) Comunitarias las que cumplen con los requisitos indicados en el artículo 15° quáter"*
3. *Sustitúyase el Artículo 15° quáter agregado por el proyecto de ley por el siguiente: "Artículo 15° quáter. – Podrán ser titulares de una concesión de carácter comunitario, solamente las personas jurídicas sin fines de lucro que cuenten con representatividad de la respectiva comunidad. Las concesiones de carácter comunitario deben velar por la promoción del desarrollo social y local, la promoción del capital social y comunitario y su programación deberá dar cabida a la producción realizada por grupos sociales o personas que residan en la zona de cobertura de la concesión. Las concesiones comunitarias no deben ser administradas o gestionadas por organizaciones de carácter político-partidista o entidades religiosas regidas por la Ley N° 19.638. Estas concesiones deben otorgarse conforme a la decisión del Comité Asesor del Consejo Nacional de Televisión, especialmente constituido para estos efectos y previa audiencia pública en las cuales los solicitantes de la concesión exponen frente a la comunidad sus proyectos programáticos. Las concesiones de carácter comunitario son indelegables y se prohíbe su transferencia, venta o cualquier forma de cesión, directa o indirecta".*
4. *Incorpórese el siguiente artículo noveno transitorio: "Las primeras concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción de carácter comunitario que se otorguen en cada localidad, deberán ser asignadas a las organizaciones que tengan experiencia o en las cuales participen personas con experiencia en la creación de contenidos de radiodifusión televisiva de libre recepción de carácter comunitario en esa localidad".*

Con respecto a su incorporación en la ley:

- En el caso de las concesiones de carácter comunitario, el Consejo deberá formar comités asesores que escucharán, mediante audiencias públicas,

⁴⁴ El párrafo completo en discusión es el siguiente: "Los comités asesores tendrán por objeto escuchar los informes que el Consejo Nacional de Televisión les solicite sobre las materias que les indique o aquellas que considere convenientes para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta ley. Con todo, dichos informes no podrán referirse a materias relacionadas con el ejercicio de las facultades sancionadoras del Consejo ni al otorgamiento o término de concesiones, excepto en el caso de que se trate de concesiones de carácter comunitario, en que el Consejo podrá formar comités asesores que escucharán a las organizaciones sociales que así lo requieran para la elaboración del correspondiente informe" (letra j), último párrafo).

a las organizaciones sociales que así lo requieran para la elaboración del correspondiente informe (artículo 12°, letra j)).

4. Definición de televisiones comunitarias como "locales de carácter comunitario", entendidas como aquellas personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, que sean titulares de una sola concesión dentro de los márgenes de presencia establecidos para los concesionarios de cobertura local y que no podrán formar cadenas ni redes de manera permanente. Dichos concesionarios deberán velar por la promoción del desarrollo social y local, debiendo dar cabida a aquella producción realizada por grupos sociales o personas que residan en la zona de cobertura de su concesión. Podrán ser concesionarios locales de carácter comunitario las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias constituidas en conformidad a la Ley N° 19.418, las comunidades agrícolas y las comunidades y asociaciones indígenas, entre otros. No podrán ser concesionarios locales de carácter comunitario las organizaciones político-partidistas ni las organizaciones religiosas que operan bajo la Ley N° 19.638 (artículo 15° ter, letra d)).

INCORPORACIÓN DE AUDIENCIAS PÚBLICAS Y COMITÉS ASESORES

La ley recoge la solicitud de la Mesa respecto al deber del CNTV de convocar comités asesores, que en el caso específico de las concesiones comunitarias convocarán audiencias públicas a partir de las cuales se realizarán los informes correspondientes para la asignación de frecuencias. Es de amplia diversidad la gama de organizaciones y asociaciones que incluye o considera (aunque omite que debieran pronunciarse sobre la propuesta programática de los proyectos). El problema radica en el tipo de sector de televisión comunitaria que se promoverá.

UNA MALA DEFINICIÓN DEL SECTOR

La definición incorpora el atributo no-lucrativo de las concesiones comunitarias, que estuvo en riesgo luego del paso del proyecto de ley por la Cámara de Diputados, pero la participación de la comunidad queda reducida al "acarreo" de sus contenidos (dar cabida a producción audiovisual de su zona de cobertura), y no se amplifica a una participación en la gestión y administración del medio.

Otro problema es la reducción de su cobertura a menos que local: una sola concesión dentro de los márgenes de la cobertura local, cuando la propia geografía exige que para conformar una determinada cobertura a veces se necesitan varias concesiones. Esta definición va en sentido contrario a lo que se plantea en debates internacionales y se sostiene sobre la errónea creencia de que las televisiones comunitarias tienen que ser pobres y de corto alcance, así como es

una medida que se suma a otras ya descritas en contra de la sustentabilidad financiera del sector.

Con respecto a la cobertura, el proyecto de ley original definía el alcance de las televisiones comunitarias como equivalente al de las televisiones locales. Sin embargo, tanto la investigación académica como los lineamientos internacionales sobre libertad de expresión y derecho a la comunicación, señalan inadmisibles la existencia de límites geográficos previos para los proyectos de carácter comunitario.

Se entiende entonces que la tv comunitaria no tiene por qué ser necesariamente barrial, local o regional. Puede tener incluso carácter nacional, pues la noción de comunidad no se refiere solo a una comunidad geográfica, sino que también puede tratarse de una comunidad de intereses que no se limita a una zona geográfica específica. Los aspectos que definen la comunicación comunitaria se relacionan con la participación de la comunidad y el beneficio social que reporta, no con su alcance o si es económicamente precaria.

LEGALIDAD REGRESIVA

Un tema que ha quedado sin ser abordado es el referido al reconocimiento de los canales comunitarios actualmente existentes. A pesar de que el tema se discutió en las comisiones unidas, el gobierno de Piñera no estuvo de acuerdo con la indicación propuesta que tenía por objeto establecer que, al momento de otorgarse las primeras concesiones comunitarias por cada zona de cobertura, se puntuara positivamente la experiencia previa de los potenciales adjudicatarios en la elaboración de contenidos comunitarios en la zona.

Por el contrario, el Ejecutivo consideró que esta valoración del trabajo, ya realizado, constituía una forma de discriminación positiva que afectaba a los nuevos proyectos que quisieran presentarse. Esto mientras a los actuales canales se les ha otorgado el derecho automático a digitalizarse; les serán entregadas licencias sin concurso, y contarán con derecho preferente a renovación consagrado por la Ley General de Telecomunicaciones. Pero esto no se considera discriminatorio.

Por último, no debe olvidarse que estos canales comunitarios preexistentes son a-legales, pues es la legislación la que no les ha dado cabida y la asignación de frecuencias de tv abierta fue congelada por la propia SUBTEL a principios de los años 2000, precisamente, por el advenimiento de la TV Digital. Todo ello hace insostenible el argumento del gobierno de Piñera para haberse negado a este mínimo acto de reconocimiento.

Cabe agregar la inquietud que genera la segunda parte del argumento que presentó Jorge Atton, el subsecretario de Telecomunicaciones de entonces, ante

las comisiones unidas para negarse a reconocer a las televisiones comunitarias actualmente existentes, al señalar que "la calidad de concesión nacional, regional, local o local comunitaria se configurará de acuerdo a la cantidad de concesiones que posean los concesionarios" (SEN, 2012: 705). Esta afirmación deja varias preguntas en el aire: ¿Significa que el espectro se va a repartir todo en un solo acto? ¿Esta distribución respetará la reserva de espectro para concesiones no lucrativas? Ante una distribución de este tipo, ¿pueden competir en igualdad de condiciones proyectos comunitarios con proyectos comerciales?

Este tipo de interrogantes lleva de manera necesaria a la pregunta acerca de si existe, o no, el plan de "espectro de la digitalización de la televisión", que la SUBTEL tan celosamente se negó a hacer público durante todo el debate de la ley.

Punto 5: Mayor representatividad en la composición del CNTV

El objetivo de esta indicación es introducir al debate legislativo un tema que es facultad privativa del Ejecutivo: modificar la composición de los integrantes del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), procurando una mayor diversidad social y cultural de sus consejeros.

La representatividad social de este tribunal no puede agotarse en la representatividad parlamentaria, ni en términos generales ni en los particulares términos del sistema electoral binominal existente aún en Chile, entre cuyas consecuencias negativas se encuentran las siguientes:

- Tiende a sobrerrepresentar a las dos principales coaliciones.
- Tiende a favorecer a partidos en ascenso.
- Favorece a la segunda coalición más votada.
- Discrimina a los partidos pequeños.
- Sub-representa a grupos étnicos y a otros sectores tradicionalmente marginados (FLACSO, 2007).

Como una manera de contribuir a la mayor representación de esas sensibilidades y perspectivas, que no permite el actual sistema electoral, se propuso que dos de los diez consejeros fueran elegidos por las Universidades del Consejo de Rectores (uno), junto a la principal organización gremial que agrupa a los productores audiovisuales independientes (uno). Se trata de una propuesta moderada, toda vez que no anula la actual forma de designación sino que la diversifica: tan solo busca la inclusión de perspectivas que no están adecuadamente representadas en la actual conformación.

Esta demanda encuentra su fundamentación en distintas declaraciones conjuntas de los Relatores de la Libertad de Expresión que han manifestado su preocupación respecto de la necesaria independencia de presiones políticas, y de otros orígenes, por parte de los organismos reguladores, así como la participación de la sociedad civil en su designación.

"Las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales" (CIRI, 2001).

"Los procesos para el nombramiento de los miembros de los órganos reguladores deberán ser abiertos y transparentes, incorporando la participación de la sociedad civil y no deberán ser controlados por ningún partido político en particular" (Comisión Africana de la Libertad de Expresión, 2002).

"La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos" (Artículo 19^o, 2007).

Con esta propuesta, la Mesa de Ciudadanía y TV Digital no hace más que retomar el espíritu de la primera ley de televisión de Chile (Ley N° 17.377) de 1970, que incluía como miembros del Consejo a tres representantes del Consejo de Rectores y dos trabajadores de la televisión, aunque adecuando el sentido de esa regulación a la realidad actual.

En concordancia con lo anterior, la Mesa planteó la siguiente propuesta de indicación:

Sustitúyase el párrafo primero de la letra b) del Artículo 2° por el siguiente:
b) "Diez Consejeros, ocho designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, uno designado por el Consejo de Rectores y uno designado por la entidad de carácter nacional más representativa que agrupe a los productores audiovisuales, en la forma que determine el reglamento. El Presidente respecto de los ocho consejeros designados por él con acuerdo del Senado, hará la proposición en un solo acto, cuidando que el Consejo quede integrado en forma pluralista".

Lo que quedó en el texto fueron los siguientes dos incisos:

- Diez Consejeros designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. El Presidente hará la proposición en un solo acto, cautelando que en la integración del Consejo se respete el pluralismo y la paridad de géneros (Artículo 2° letra b)).

- Los Consejeros deberán ser personas de relevantes méritos personales y profesionales, tales como: ser una persona que cuente con una reconocida trayectoria en el ámbito social, de la cultura, de las artes o de las comunicaciones; haber sido agraciado como Premio Nacional en cualquiera de sus menciones; ser miembro de alguna de las Academias del Instituto de Chile; haber sido parlamentario; ser o haber sido profesor universitario; ser o haber sido director o rector de establecimientos de Educación Media o Superior de reconocido prestigio nacional, o ser una persona representativa de los pueblos originarios (Artículo 2°, letra b), inciso 8°).

De manera que la indicación propuesta no fue incorporada, por lo que la elección de los consejeros sigue anclada en la institucionalidad bipartidista que se pactó al final de la dictadura. En este sentido el Consejo Nacional de Televisión sigue presentando un problema de representatividad social limitada que no ha logrado ser modificada en términos estructurales después del debate parlamentario.

Sin embargo, es un avance -en la línea de diversificar el perfil de los consejeros- el hecho que se explicita la búsqueda de la paridad de género, y que entre ellos alguno sea representativo de los pueblos originarios. Esto en el contexto de otros perfiles que también contribuyen a diversificar el origen de los consejeros desde la academia, las artes y la educación.

Punto 6: Cuotas de pantalla para la producción audiovisual independiente

En la ley en debate, el concepto de producción audiovisual independiente remite a empresas generadoras de contenidos cuyos directores o representantes legales no poseen una concesión de televisión abierta o analógica.

El propósito de este punto es mostrar que la digitalización también debe ser una oportunidad para el desarrollo de la industria audiovisual y de la creación independiente nacional, como un instrumento que contribuya a la diversidad y el pluralismo en el nuevo contexto, tanto en contenidos como en formatos. La ley vigente exige hasta un 40% de producción nacional en los contenidos emitidos por la televisión abierta.

Esta norma ha sido superada, permanentemente, por los canales. La producción nacional ha sido históricamente mayor al 50% del total del tiempo de emisión de los canales de tv abierta, según los datos que entregan los informes estadísticos del Consejo Nacional de Televisión.

Pero eso no quiere decir que esta misma situación se mantenga en el entorno digital, donde las posibilidades de entrada de capitales y producciones extranjeras podrían aumentar. Asimismo, la ley vigente no hace ninguna especificación

sobre cuánto del porcentaje de producción nacional debiera estar destinado a producción externa a los canales. Por último, la idea de establecer una cuota de "hasta un 40%" es poco adecuada, pues pareciera que lo que obliga la ley es a no emitir más que esa cantidad de contenido nacional.

En este contexto, el proyecto de ley debió haberse pronunciado sobre las exigencias de producción nacional, en general, a los canales y que esta fuese siempre por encima de ese porcentaje; es decir, desde un 40% hacia arriba, considerando esa producción nacional como un todo (producción propia o producción independiente) y establecer una cuota de pantalla de ese porcentaje para la producción nacional audiovisual independiente; en consecuencia, que al menos el 16% del total de las horas de emisión debiera destinarse a producción independiente y externa a los canales³⁷. Ello con el propósito, explícito, de desincentivar la integración vertical de la industria audiovisual y los monopolios en materia de producción de contenidos.

Las cuotas de pantalla se basan en la idea de que las políticas públicas en materia de radiodifusión no deben guiarse únicamente por la lógica de la rentabilidad económica (el *rating*, en este caso) como criterio fundamental, porque poseen un valor que no es solo comercial.

En Europa es donde más se han desarrollado políticas a favor de la producción audiovisual propia, principalmente, producto de las tensiones culturales con el mercado audiovisual norteamericano. Es así como ya en 1989, la *Directiva de Televisión sin Fronteras* imponía el siguiente mandato a los países de la Unión Europea:

"Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con medios apropiados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven, como mínimo, el 10% de su tiempo de emisión, exceptuando el tiempo dedicado a la información, a manifestaciones deportivas, a juegos, a publicidad, a servicios de teletexto y a la televenta o, alternativamente, a elección del Estado miembro, el 10% como mínimo de su presupuesto de programación, a obras europeas de productores independientes de los organismos de radiodifusión televisiva" (Parlamento Europeo, 2007).

En el año 2007 la Directiva de 1989 fue actualizada y renombrada como Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, amparándose —a su vez— en el mandato de la Convención Cultural de la Unesco de 2005. Esta directiva obliga a "la difusión del 50% de obras europeas en la totalidad de los espacios

de programación, no afectos a informativos o acontecimientos deportivos. Como todas las Directivas del Parlamento, esta obligación está traspasada a las legislaciones nacionales de los países miembros".

Pero la normativa europea actualmente vigente no especifica nacionalidad de autoría independiente, la cual pasa a depender de las legislaciones nacionales. En el caso de España, además de las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Unión Europea, la Ley General Audiovisual de 2010 también exige a los canales una cuota de 10% de producción nacional, especificando que la mitad de ese porcentaje debe haber sido producida en los últimos cinco años.

En el contexto latinoamericano, la Ley Argentina de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en 2009, establece exigencias, tanto de producción nacional como de producción propia o independiente, según el tipo de cobertura, de manera que los servicios de radiodifusión televisiva abierta: "a) Deberán emitir un mínimo del 60% de producción nacional; b) Deberán emitir un mínimo del 30% de producción propia que incluya informativos locales; c) Deberán emitir un mínimo del 30% de producción local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de 1.500.000 habitantes. Cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de 600.000 habitantes, deberán emitir un mínimo del 15% de producción local independiente y un mínimo del 10% en otras localizaciones" (Argentina, 2009).

En Chile, según la encuesta en línea realizada por la Plataforma www.citocudadano.cl en alianza con la Mesa de Ciudadanía y TV Digital (2011), ante la pregunta sobre *¿Qué porcentajes debiera fijar la actual ley para resguardar la creación de autores nacionales independientes en la TV Digital?*, un 53% de los votantes opinó que al menos la mitad de la producción chilena emitida por los canales debiera ser creación independiente de autoría nacional, y el 32% opinó que la producción nacional independiente debiera ser al menos un 40%.

La demanda de cuotas de producción audiovisual independiente fue expresada en la siguiente propuesta de redacción:

Agréguese en el artículo 13° luego de la frase "exhibición de películas nacionales", la siguiente frase: "El Consejo podrá fijar, de manera general, un porcentaje desde un 40% de creación audiovisual de autores nacionales de producción independiente a las estaciones de televisión de libre recepción. Dentro de este porcentaje deberá incluir de manera específica un porcentaje para películas nacionales, incluyendo largometrajes, documentales y cortometrajes".

El inciso aprobado fue:

- * Fijar, de manera general, un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena en los programas que transmitan los canales de servicios de ra-

³⁷ 16% correspondería al 40% del 40% ya existente en la ley y que se refiere solo a producción nacional en general.

diodifusión televisiva de libre recepción. Este porcentaje deberá incluir la exhibición de películas, documentales y cortometrajes de producción nacional independiente (Artículo 13°, letra d)).

La legislación comparada muestra que este es un tema relevante en otros países y regiones del mundo. Por eso lo incorporado en la ley se ve como una medida mínima: es tan solo un "deberá incluir", quedando su forma final a discreción de los gerentes de programación de los canales. Otra indicación más concreta, 12% del total de programas emitidos, fue rechazada sin discusión en las Comisiones Unidas del Senado.

Otras medidas de impulso a la industria audiovisual independiente, relacionadas con la regulación de los porcentajes de reposiciones y programas de antigua producción, tampoco quedaron introducidas en la ley, lo cual abre una serie de preguntas sobre la factibilidad de que la digitalización implique, realmente, una mayor diversidad en la oferta de contenidos y un impulso a la industria audiovisual nacional.

El argumento que se estila para justificar el 40% de producción nacional en general, se remite al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) que reservaría esa cuota para la producción audiovisual chilena. Si así fuera, es necesario recordar que Chile también ha ratificado el Convenio por la Diversidad Cultural de la UNESCO (2005), el cual es enfático en señalar que los bienes culturales no pueden ser tratados únicamente como bienes económicos, sujetos a libre comercio sin más, sino que también deben ser analizados desde el punto de vista de su rentabilidad social.

Mientras tanto, según dejaron consignado en audiencia pública, los actuales operadores de alcance nacional, incluido TVN, agrupados en la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL), están planeando emitir en alta definición la misma programación que emiten actualmente, excluyendo la opción de transmitir de modo simultáneo más de una señal, brindar portabilidad, movilidad o incluir las nuevas aplicaciones de la tecnología adquirida⁵⁶.

Este modelo de negocios es coherente con la oposición de los canales agrupados en ANATEL a establecer cuotas de pantalla para la producción audiovisual independiente: no están planeando generar nuevas pantallas y, por lo tanto, no les interesa la creación ni la promoción de los productores de contenidos. La única preocupación de la industria es que no migren los ingresos publicitarios, su principal soporte, más de 600 millones de dólares anuales, según datos de 2010.

Punto 7: Obligaciones de must-carry de cableoperadoras

El objetivo de esta demanda fue que las empresas de televisión de pago –televisión por cable y satelitales– incorporen en sus paquetes básicos a los canales educativos, culturales y comunitarios que se transmitan por televisión digital abierta allí donde presten sus servicios.

Esta propuesta es amparada por los Relatores de la Libertad de Expresión, al señalar que los diferentes tipos de medios de comunicación –comerciales, públicos y comunitarios– deben ser capaces de operar en (teniendo acceso equitativo a) todas las plataformas de transmisión disponibles, indicando entre otras que "las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios y contar con *must-carry rules*" (Artículo 19°, 2007).

Asimismo, la presente indicación se ajusta a la *recomendación N° 79 del Informe 2010 del Relator de la ONU* cuando habla de una "necesaria" "restricción impuesta al derecho" de las empresas de pago (específicamente, en favor de los canales no lucrativos) en el sentido que "responde a una necesidad pública o social, apremiante para prevenir la vulneración de un bien jurídico tutelado superior; persigue un fin legítimo; es proporcional a dicho fin, y supone el instrumento menos intrusivo de entre los que conduzcan al resultado deseado" (ONU, 2010).

Con respecto a experiencias internacionales, en Europa se pueden destacar dos. En Holanda los operadores de tv de pago tienen obligaciones de *must-carry* con los canales comunitarios. En Dinamarca los operadores comerciales tienen obligaciones de *must-carry*, consistentes en tres horas de emisión diaria de televisoras comunitarias por las mañanas (CoE, 2008).

En Estados Unidos las obligaciones con respecto a los canales educativos no lucrativos (NCE: Non Commercial Educational) varían dependiendo de la capacidad del sistema de cable. Un sistema de cable con doce canales disponibles o menos, está obligado a transmitir al menos un canal de este tipo; un sistema con capacidad de doce a 36 canales disponibles debe transmitir al menos uno, y no más de tres, canales locales NCE; en el caso de que el sistema tenga más de 36 canales disponibles, tiene que transmitir todos los canales NCE que lo soliciten, pero en cualquier caso deberá transmitir al menos tres de estas señales.

En lo que respecta a las obligaciones de transmisión de canales *públicos, educativos o gubernamentales, PEG* (los canales de acceso público, equivalentes a las televisoras comunitarias en contexto chileno), la legislación estipula que un operador de cable que esté obligado a transmitir más de una señal de una estación de baja potencia de transmisión, o de una estación de televisión local NCE, puede cumplir sus obligaciones de *must-carry* transmitiendo un canal PEG que no haya utilizado con anterioridad (Butler, 2008).

⁵⁶ Señales portátiles son aquellas aptas para ser recibidas en dispositivos portátiles, como por ejemplo teléfonos celulares y computadores. Señales móviles son aquellas aptas para ser recibidas por dispositivos en movimiento rápido, como por ejemplo al interior de buses y trenes.

En el caso estadounidense los canales de acceso PEG son provistos por las propias operadoras de cable como contraprestación de servicio público. Y en el caso de la tv satelital existen obligaciones impuestas por el organismo regulador estatal (FCC), según el cual, entre el 4 y 7% de los canales satelitales deben destinarse a canales de interés público (Sáez, 2008).

La propuesta de redacción de la Mesa al respecto fue la siguiente:

Agréguese al inciso final del Artículo 15° ter, antes del punto final y después de la palabra "programática", la siguiente frase: "así como las señales de los canales educativos, culturales y comunitarios".

Por tanto, el referido párrafo debe quedar con el siguiente texto: "Los operadores de servicios limitados de televisión terrestre o cableoperadores deberán llevar, en la región que operen, a todos los canales regionales y locales en sus respectivas grillas o parrillas programáticas, así como las señales de los canales educativos, culturales y comunitarios".

El texto sancionado por el Parlamento fue el siguiente:

- Los concesionarios de radiodifusión televisiva de libre recepción podrán ejercer, en forma no discriminatoria, el derecho de retransmisión consentida de sus emisiones, consagrado en el inciso tercero del artículo 69 de la Ley N° 17.336, sobre propiedad intelectual, respecto de todas sus señales, siempre y cuando, en la zona de servicio respecto de la cual quieran ejercer este derecho, emitan sus señales en tecnología digital, al menos un 85% de cobertura, y cumplan además con las condiciones de cobertura digital establecida en esta ley (Artículo 15° quáter).
- Los permisionarios de servicios limitados de televisión deberán difundir en la región o localidad en que operen, y siempre que sea técnicamente factible, a lo menos, cuatro canales regionales, locales, o locales de carácter comunitario, en sus respectivas grillas o parrillas programáticas. Esta difusión a través de los servicios limitados de televisión no podrá modificar la zona de servicio del concesionario respectivo. Los costos de las interconexiones para la difusión de las señales a que hace referencia este artículo serán siempre de cargo del concesionario (Artículo 15° quáter).
- Corresponderá al Consejo Nacional de Televisión decidir, mediante concurso público, qué canales deberán ser difundidos por dichos permisionarios, por un período máximo de cinco años, debiendo mantener una representativa

diversidad entre estos y dando preferencia a las señales de los canales educativos y culturales (Artículo 15° quáter)²⁷.

¿A CADA CUAL SEGÚN SU NECESIDAD?

El texto del proyecto de ley que aprobó la Cámara de Diputados estableció obligaciones de acarreo (*must-carry*) respecto de los canales regionales y locales, sin pronunciarse sobre la situación de los canales de alcance nacional. La indicación que propone la Mesa hizo extensiva esa obligación de acarreo a los canales educativos, culturales y comunitarios, independiente de su cobertura geográfica, por parte de las operadoras de cable, considerando que estos canales con menos capacidad de negociación pudieran contar con ciertos respaldos legales para poder establecer condiciones satisfactorias de acarreo.

La ley resultante genera obligaciones diferentes según el tipo de canal: los canales de alcance nacional se registrarán por reglas de *may-carry* o retransmisión consentida; es decir, serán acarreadas por los permisionarios de tv de pago (cable y satélite), previo acuerdo económico que convenga a ambos, siempre y cuando ya hayan alcanzado el 85% de su zona de cobertura.

Este aspecto de la ley satisface a ANATEL, que ha estado abogando desde hace años por recibir un pago por los derechos de propiedad intelectual de sus señales, cuando estas son levantadas por el cable y por el satélite.

En el caso de los canales locales, regionales y comunitarios, se establecen condiciones de *must-carry*, para lo cual el CNRTV intervendrá para establecer cuáles serán los canales a transmitir por los permisionarios de pago, que serán al menos cuatro por zona de cobertura, con especial predilección por canales que transmitan contenidos educativos y culturales. Esta medida es positiva, en cuanto ayuda a mejorar la calidad de imagen de estos canales e incorpora la mediación del organismo autónomo para su ejecución.

Sin embargo, también presenta aspectos negativos o riesgosos: a diferencia de lo solicitado por la mesa, el acarreo no es gratuito, sino que los propios canales deben pagar los costos de interconexión y el acarreo se delimita a la misma zona de cobertura original, lo cual es negativo, en cuanto hay contenidos que, por su calidad o relevancia, deberían beneficiarse de un alcance mayor. Ambos

²⁷ Concesionario es alguien que ha obtenido a través de una convocatoria pública la autorización para explotar un bien público (en este caso, el espectro radioeléctrico). Permisionario es quien tiene la autorización para entregar servicios de televisión de pago. Un permisionario únicamente cumpliendo con las condiciones establecidas en la ley puede acudir ante la autoridad competente para solicitar la autorización para realizar cierta actividad. Concesionario es quien está habilitado legalmente para emitir en televisión abierta.

aspectos de la ley influyen negativamente sobre la sustentabilidad financiera de canales locales, regionales y comunitarios.

Punto 8: Prevención de la concentración del espectro

El objetivo de esta prevención es evitar la concentración de la propiedad de las concesiones de televisión en pocos operadores. De acuerdo con un trabajo publicado en 2009 por Sergio Godoy⁸, este tema ya está en la legislación vigente, pero sería importante mantener y reforzar esta prohibición, pues la llegada de la televisión digital "puede perfectamente desembocar en otro monopolio si se elimina la cláusula vigente que impide que un concesionario controle más de un canal por área de servicio".

Para ello se debe procurar que nadie pueda tener más de una concesión de aquellas que utilizan espectro radioeléctrico en la misma zona de cobertura, porque el espectro es escaso y un bien de uso público que nos pertenece a todos los chilenos.

La propuesta de la Mesa para prevenir la concentración del espectro consistió en eliminar la posibilidad de que el Tribunal de la Libre Competencia pueda dirimir en casos en los cuales un mismo operador tenga más de una concesión por zona de servicio obtenida por concurso público.

La eliminación de esta posibilidad guarda relación con los antecedentes conocidos de comportamiento de este Tribunal ante diversos casos de concentración en el ámbito de los medios de comunicación (operadores de tv de pago o radios). Se ampara, asimismo, en un reciente pronunciamiento de la Corte Suprema sobre este mismo tema, en el cual señala:

"Resulta preferible entregar estas nuevas atribuciones a la Corte de Apelaciones respectiva –como se contempla en la legislación en otros asuntos de naturaleza similar– y no al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, pues, como lo ha sostenido uniformemente la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, las materias que dicen relación con la concesión de servicios públicos no son, en rigor, problemas de libre competencia" (CS-CH, 2011).

La principal preocupación de la Mesa, en este punto, era dejar establecido que nunca y bajo ninguna circunstancia un operador debería tener más de una concesión por zona de servicio. Sin embargo, eso no resuelve una serie de otras posibles problemáticas, relacionadas con la concentración del espectro y propiedad de los medios en general, tales como:

• La propiedad cruzada: el texto no dice nada respecto de prevenir la concentración de la propiedad cruzada de todo tipo de medios de comunicación, la concentración entre empresas de tecnologías convergentes (TV Digital, Telecomunicaciones), o prevenir la concentración de la propiedad entre distintos sectores: específicamente, las comunicaciones con el *retail* y los servicios financieros.

• El hecho de que las restricciones a la concentración presentes, en los primeros borradores del proyecto, se refirieran únicamente a regular las concesiones obtenidas por concurso público, sin hacer ninguna referencia a casos en que actuales operadores (que en gran parte no obtuvieron sus concesiones por concurso público, sino por asignación directa de concesiones indefinidas a universidades, al principio de la historia de la tv chilena), quisieran acceder a una nueva concesión por concurso público y que esta concentración de la propiedad (dos concesiones: una concursable y otra no concursable para una misma zona de cobertura) no fuera considerada perniciosa desde el punto de vista de la democratización mediática.

La actual legislación sobre monopolios en Chile sigue siendo la misma ley general que se promulgó luego del golpe militar (1973) y que es bastante laxa. Durante estos 40 años se ha generado una serie de adquisiciones y fusiones de propiedad, después de lo cual en 2012 el 20% del PIB del país proviene de cuatro grupos económicos: Luksic, Matte, Paullman y Piñera. El grupo Luksic es el accionista mayoritario de Canal 13 desde el año 2010. Chilevisión, hasta el principio de su mandato presidencial, estuvo en manos de Sebastián Piñera. Aunque los otros dos grupos no son propietarios, sí intervienen activamente en la industria mediática por medio de su participación en directorios e indirectamente a través de la inversión publicitaria. Luego está el caso del grupo Bethia, nuevo propietario de Mega, que ocupa posiciones cada vez más importantes en distintos sectores económicos: *retail*, banca y telefonía móvil.

Chile es un país pequeño, por lo que su ecología mediática es frágil. De allí la importancia de una legislación que se empeñe en preservar la diversidad en la propiedad, como una manera de asegurar en términos estructurales la diversidad de los contenidos.

LA AMENAZANTE CONCENTRACIÓN

En torno a este tema pueden citarse distintas declaraciones o mandatos internacionales. Para la Comisión Europea, 22 años atrás, la concentración ya era vista como una amenaza a la diversidad informativa y la competencia:

⁸ Doctor en Comunicación y académico de la Universidad Católica de Chile.

“Más allá de los contenidos editoriales o del número de empresas que transporten la información, la concentración del acceso a los medios de comunicación en manos de unos pocos representa, por definición, una amenaza a la diversidad informativa. A la inversa, la multiplicación del número de fuentes alternativas incrementa la posibilidad de lograr mayor diversidad, aun cuando esto no ocurra de manera automática. Desde una perspectiva económica, la competencia efectiva entre diferentes propietarios de medios puede conducir a una diferenciación cualitativa entre los productos ofrecidos por cada uno de ellos y, por lo tanto, favorecer la diversidad de puntos de vista” (CE, 1992).

Para el Relator de la ONU, en la recomendación N° 69 de su último informe, la principal amenaza de la concentración mediática es que genera concentración de poder político, y atenta contra la democracia:

“Para que todos los sectores sociales tengan acceso a la información y la posibilidad de participar en el debate público nacional, es importante garantizar el principio de diversidad y pluralismo de los medios y la eliminación de los monopolios y las grandes concentraciones de medios. La concentración de medios genera concentración de poder político y atenta contra la democracia y la posibilidad de todos los sectores de ejercer el derecho a la libertad de opinión y de expresión” (ONU, 2010).

En una declaración conjunta previa, varios Relatores de la Libertad de Expresión, en orden a prevenir este problema, hacían un llamado a adoptar medidas antimonopólicas explícitas, tales como requisitos de transparencia respecto de la propiedad, el monitoreo activo de los cambios de propiedad, para prevenir por ejemplo las grandes combinaciones de propiedades, la propiedad cruzada, y también considerar el apoyo al establecimiento de nuevos medios de comunicación como una medida activa antimonopolios.

“En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes antimonopólicas. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor. Se debe

proveer apoyo a aquellos que deseen establecer nuevos tipos de medios de comunicación, con base en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria” (Artículo 19°, 2007).

Una breve revisión de cómo se legisla el tema de la concentración a nivel internacional sistematizada por AMARC (2010:39), entrega algunas ideas sobre lo que se podría agregar a la regulación en esta materia:

- En Inglaterra la suma de licencias no puede superar el 15% de audiencia.
- En Francia la concentración en tv admite hasta un servicio nacional y uno de carácter local (hasta seis millones de habitantes).
- En Italia se autoriza hasta una licencia por área de cobertura y hasta siete en total.
- En Estados Unidos, en cada área, no se pueden superponer propietarios de periódicos y tv abierta, y no se puede poseer simultáneamente licencias de tv abierta y radio.

La propuesta de la Mesa respecto de este punto fue la siguiente:

Elimínese del inciso octavo del artículo 15°, la siguiente frase: “salvo autorización previa otorgada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia”.

Lo que se incorporó al respecto en la ley fue lo siguiente:

- No podrán otorgarse nuevas concesiones con medios propios a aquellas personas jurídicas que ya sean titulares de una concesión de la misma naturaleza, o bien controlen o administren a otras concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción, que hayan sido otorgadas por concurso público, en la misma zona de servicio (Artículo 15°).
- La concesionaria que fuere su titular tendrá derecho preferente para su adjudicación, siempre que iguale la mejor propuesta técnica que garantice una óptima transmisión. Sin perjuicio de lo anterior, no gozará de derecho preferente aquel concesionario que hubiese sido condenado dos o más veces por infracciones a las Leyes N° 17.336, N° 20.243, o al Capítulo IV del Título II del Libro I del Código del Trabajo, durante el año calendario inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud de renovación, o que hubiese sido sancionado, durante la vigencia de su concesión, con más de dos suspensiones de transmisiones por la causal establecida en el artículo 33, N° 3, de esta ley (Artículo 15°).
- Las concesiones de radiodifusión televisiva con medios propios durarán veinte años (Artículo 15°).

- En caso de transferencia, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso, a cualquier título, del derecho de transmisión televisiva de libre recepción, cuando se trate de concesionarios con medios propios, se requiere la autorización del Consejo, previo informe favorable de la Fiscalía Nacional Económica (Artículo 16°).

MÁS GARANTÍAS, PERO INSUFICIENTES

El texto del artículo 15° trae varias medidas que contribuyen a un mejor control de la concentración de las concesiones de radiodifusión. El primer párrafo descrito no deja posibilidades de acceder a otra señal en la misma zona de cobertura. Al referirse a concesiones "de la misma naturaleza" y luego "por concurso público", elimina la posibilidad de que quienes actualmente tuvieran concesiones, que no hayan sido otorgadas por concurso, puedan optar además a una concesión por concurso.

Relacionado con lo anterior, se equiparan todas las concesiones a una misma duración de veinte años –esto fue introducido en el proyecto original que entró al Parlamento–, resolviendo la particularidad que tenía el régimen de concesiones hasta ahora, donde coexistían varios tipos de asignaciones con distinta duración.

Además, si bien los canales actuales contarán con derecho preferente al momento de renovar sus concesiones en el futuro, este derecho queda sujeto al respeto de los derechos laborales y de propiedad intelectual de los trabajadores de la tv, por lo que no es automático. El argumento tiene que ver con el carácter de bien público del espectro radioeléctrico al cual acceden los concesionarios, y que por lo tanto los obliga con mayor razón a ceñirse a los criterios legales en materia laboral.

Por último, el artículo 16° también va en la línea de generar formas de control de la concentración de la propiedad, en la medida que se requiere un informe favorable de la FNE, que es la responsable de velar por el respeto a la libre competencia, para cualquier cambio en la propiedad del derecho de uso de una concesión. Aunque el veto presidencial suavizó la obligatoriedad de esta medida.

Sin embargo, el riesgo de la concentración no queda completamente excluido, sobre todo respecto a la propiedad cruzada. Asimismo, estas medidas de regulación de la concentración no se aplican a empresas de telecomunicaciones que entreguen servicios convergentes (tv e internet), que es la puerta que abre el artículo 28d).

Punto 9: Reserva de espectro

El proyecto de ley original estableció una reserva del 40% del espectro para canales regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles. Los lineamientos internacionales sobre distribución del espectro hacen hincapié en el carácter equitativo que este debiera tener entre los tres tipos de medios existentes: públicos estatales, privados comerciales y privados con finalidad social: es decir, no-lucrativos. En el caso de esta ley se genera una reserva *sui generis*, pues no queda claro qué es lo que distingue a los canales que se busca preservar.

Esta demanda tiene dos objetivos: que el Estado transparente el espectro disponible y asegure, por vía de la reserva, que el 40% del total del espectro atribuido a televisión abierta se destine a la transmisión de televisión educativa, cultural y comunitaria. La propuesta de la Mesa apunta a que esta reserva corresponda al 40% del total del espectro, no del dividendo disponible, y que esta reserva del 40% no pueda reducirse por ningún motivo.

La propuesta se encuentra amparada en diversas declaraciones de los Relatores de la Libertad de Expresión, cuando señalan la reserva de frecuencias como una manera de asegurar el acceso equitativo de los medios, sin fines de lucro, al espectro radioeléctrico:

"Los diferentes tipos de medios de comunicación –comerciales, de servicio público y comunitarios– deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a, todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios" (Artículo 19°, 2007).

"Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa en todas las bandas de radiodifusión, respecto a los otros sectores o modalidades de radiodifusión, para el acceso de medios comunitarios y otros no comerciales como forma de garantizar su existencia. Este principio es extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales" (Recomendación 122, en: ONU, 2010).

En el entorno inmediato, diversos países latinoamericanos de legislación audiovisual reciente en adecuación con la transición digital, tales como Ecuador, Uruguay, Bolivia y Argentina, están desarrollando reservas de, al menos, el 33% del espectro para proyectos de radio y televisión sin fines de lucro.

En el caso de Uruguay, el Artículo 5° de la ley de Radiodifusión Comunitaria, señala:

"El Poder Ejecutivo, previo informe de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión del Consejo Honorario Asesor de

Radiodifusión Comunitaria, reservará para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico, por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión" (Uruguay, 2008).

Así, la propuesta de la Mesa respecto de este punto fue la siguiente:

Elimínese del artículo 50° las siguientes frases:

I. - "entendiéndose por tales a aquellas que queden disponibles luego de que se haya llevado a cabo la transición a que hace referencia el artículo segundo transitorio", y

II. - "Mediante resolución fundada y acordada por no menos de siete de sus miembros, el Consejo podrá aumentar o disminuir este porcentaje, pero en este último caso, no podrá hacerlo a menos de un 30%".

En relación con este punto, se incorporaron dos incisos:

- El 40% del total de las concesiones asignables para la televisión digital, entendiéndose por tales aquellas que queden disponibles luego de que se haya llevado a cabo la transición a que hace referencia el artículo 1° transitorio de la ley que permite la introducción de la televisión digital, serán destinadas a señales de radiodifusión televisiva digital de libre recepción regionales, locales y locales comunitarias, o para aquellas de carácter nacionales o regionales que el Consejo, por resolución, califique como culturales o educativas. Mediante resolución fundada y acordada por no menos de siete de sus miembros, el Consejo podrá aumentar o disminuir este porcentaje, pero, en este último caso, no podrá hacerlo a menos del 30%. En este porcentaje deberán considerarse dos frecuencias nacionales, destinadas solamente a señales culturales o educativas, así calificadas por el Consejo por resolución (Artículo 50°).
- El Consejo deberá cuidar en cada llamado que, considerando la disponibilidad total de frecuencias de la banda, que se asigne para el servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción digital, se cumpla con la reserva de concesiones establecida en el artículo 50° (Artículo 15°).

UNA RESERVA DESNATURALIZADA Y POCO CLARA

En su paso por la Cámara de Diputados, el proyecto de ley redujo la reserva de espectro al plantear su aplicación a las bandas que queden disponible cuando

finalice el *simulcasting* y no al total del espectro. Lamentablemente, esto quedó así en el articulado final.

Las indicaciones que al respecto propuso la Mesa en su momento no se pronunciaron sobre qué es lo que se quiere reservar; cuál es la pauta que conecta a estos distintos tipos de modelos televisivos, si no tienen el mismo alcance, ni tienen el mismo modelo de negocios. En este sentido, se perdió la oportunidad de haber sido más acuciosos en aclarar que la disminución de la reserva era un problema superficial, mientras había otro más profundo relacionado con el carácter de la reserva:

En el caso de los canales regionales y locales, estos pueden ser de tipo comercial, y con ello se pierde de vista la idea de una distribución equitativa del espectro, considerando que el 60% restante ya correspondería a canales nacionales de orientación comercial, incluido el canal público, que en el modelo chileno debe autofinanciarse. Por eso, mientras no haya un cambio en el financiamiento exclusivamente comercial de tvn, lo adecuado hubiera sido que la reserva del 40% correspondiera a proyectos sin fines de lucro, independiente de su cobertura.

La desnaturalización no termina allí, pues el texto de la ley que permite dos frecuencias de carácter educativo-cultural dentro de esta reserva del 40% no tiene ninguna especificación con respecto al carácter comercial o no comercial de estas; ni sobre sus potenciales adjudicatarios; o sobre la necesidad de audiencias públicas para conocer los proyectos o un comité asesor *ad hoc* para su otorgamiento que incluyera a representantes de organismos estatales y gremiales, como el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores, el Consorcio de Universidades Estatales, el Colegio de Periodistas, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; agrupaciones de artistas o productores audiovisuales, entre otros. Todo esto aumenta la posibilidad de discrecionalidad en su asignación. Debe considerarse, además, la inversión en infraestructuras que requerirá el proyecto.

Esta cuestión ya deja fuera a una gran cantidad de colectivos, organizaciones y plataformas interesadas. Por lo tanto, estas frecuencias tampoco responden a la demanda por el telerradiodifusor público presentada también por la Mesa. La reserva de espectro queda aún más desdibujada que en el texto original.

El hecho de que la reserva se haga efectiva, después de que se lleve a cabo la transición, lleva a la discusión sobre el dividendo digital. En la actualidad las frecuencias para tv son de los canales 2 a 13 (doce frecuencias) y del 21 al 69 (39 frecuencias).

La TV Digital solo ocupará 30 de esas frecuencias y quedarán desocupadas las restantes veintiuna (los actuales canales vhf 2 a 13 y los nueve restantes de la banda uhf) cuando termine el *simulcasting*, como se denomina el proceso de transición en el que los actuales concesionarios emitirán en analógico y digital

simultáneamente. Esta porción que quedará en desuso se conoce como Dividendo Digital, que es una parte del espectro muy apetecida por las empresas de telefonía, dado que con el acceso a estas franjas pueden mejorar su oferta de tecnología 3G o 4G.

En este punto es importante señalar la modificación que hizo la Cámara de Diputados respecto de dar al CNTV la potestad de "aumentar o disminuir" la reserva de espectro. De existir un interés por aplicar esta potestad, el CNTV podría aumentar la reserva hasta el 40% del total de espectro disponible para TV Digital y no solo del remanente. Como manera de acercarse a la idea de una reserva equitativa de los 3/3 del espectro (público-privado-social) que señalan los Relatores de la Libertad de Expresión (Artículo 19, 2007; ONU, 2010).

Si la reserva del 40% se aplica al dividendo digital, es importante lo incorporado en el artículo 15° (que en cada llamado a concurso se cumpla con la reserva), ya que viene a evitar problemas ocurridos en varios países europeos como el Reino Unido y España, por ejemplo. En esos países se prometió a los proyectos de radio y televisión, sin fines de lucro, que con el dividendo digital se realizarían concursos de licencias específicas para el sector, pero cuando terminó el *simulcasting*, el dividendo ya había sido completamente entregado a proyectos de carácter comercial, particularmente en el sector de la telefonía.

Debe tenerse en cuenta, como dato relevante de esta discusión, que tanto en esta como en todas las indicaciones sobre espectro se legisló a ciegas, ya que los resultados del estudio "Actualización de Plan de Radiodifusión Televisiva para la transición a la TV Digital terrestre", licitado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) durante 2010, nunca fueron publicados. Ahora que la ley ha sido promulgada, la SUBTEL tiene 60 días para hacer público el Plan de Espectro para la transición de la televisión digital, por lo que finalmente será posible conocer cuántas frecuencias hay disponibles para los diversos tipos de canales en las distintas regiones del país.

UN PLAN DE ESPECTRO OCULTO AL DEBATE PÚBLICO

El plan de espectro contiene la información sobre la cantidad de espectro disponible para la transición digital. Permite saber con cuántas posibles concesiones de alcance nacional, regional y locales se podrá contar, ya sea en Santiago como en otras regiones, cuántos canales quedarán disponibles para la reserva de espectro que permitirá aumentar la diversidad del sistema televisivo; los posibles riesgos de saturación de espectro en determinadas zonas durante el periodo de *simulcasting* e incluso cuando solo haya emisiones en digital. Parte del argumento técnico ante la demanda de transparencia ha sido que no habrá escasez de espectro. Sin embargo, en caso de que eso fuera cierto, se necesitaría

también establecer una relación entre lo disponible y lo posible, considerando el número de canales que está dispuesto a absorber el actual modelo de financiamiento basado en la publicidad y fondos públicos concursables.

La SUBTEL encargó en 2010 el estudio necesario para el desarrollo de este plan, el cual tenía el mes de marzo de 2011 como fecha de término. Sin embargo, a principios de 2014, esta información aún no era pública. Los senadores tampoco lo conocen y es preocupante, ya que hay ciertos artículos de la ley como las indicaciones que se vinculan a las reservas de espectro y al uso de las bandas comúnmente conocidas como VIII y VIII que se podrían haber discutido con mayor claridad si se hubiera contado con esa información.

No es lo mismo un 40% de $N = 100$ que un 40% de $N = 20$. Por eso es preocupante que el Parlamento haya tomado decisiones a este respecto, sin tener a la vista los antecedentes necesarios para asegurar que esas decisiones sean las más oportunas para el interés común del país.

En octubre de 2011, bajo el gobierno de Sebastián Piñera, la Mesa de Ciudadanía y TV Digital elevó una solicitud a la SUBTEL utilizando los mecanismos de la Ley de Acceso a la Información Pública para obtener una respuesta oficial sobre la situación en la cual se encontraba, tanto el estudio solicitado por la SUBTEL, como las decisiones que han tomado las autoridades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre la difusión de los datos entregados por dicho estudio. La decisión se basó en la idea de que para formarnos una opinión fundada en datos concretos y no relativos, así como para destrabar la tramitación de la ley, era necesario que todos los sectores que intervinieran en el debate contaran con la misma cantidad de información.

Esta solicitud fue rechazada en primera instancia por la SUBTEL, que defendió el secretismo en torno a la información, argumentando el carácter estratégico de ella. A partir de ahí, se elevó una nueva solicitud al Consejo de la Transparencia que le dio la razón a la SUBTEL.

Quedaba finalmente la opción de apelar a la resolución en la Corte de Apelaciones, cuestión que se realizó durante octubre de 2012. Pero la Corte redactó un fallo que confirmó la denegación del acceso y, además, elevó una condena de pago de los costos para el abogado que llevó a cabo el juicio (CA, 2012). Sin dudas, esto debe ser considerado un precedente nefasto para la promoción de la acción de la sociedad civil en el debate.

Por último, no deja de resultar inquietante que la SUBTEL se haya negado a entregar el plan de espectro y, al mismo tiempo, expusiera un argumento circular según el cual la cobertura de cada tipo de concesión se configurará de acuerdo con la cantidad de concesiones que posean los concesionarios.

Punto III: Gratuidad y libre recepción

La Mesa de Ciudadanía y TV Digital estuvo desde un principio a favor de la gratuidad de la televisión digital terrestre de libre recepción. Al respecto, conviene recordar el mensaje con el cual entró este proyecto de ley al Parlamento, el cual señalaba: "El esquema concesional propuesto constará de una concesión radiodifusión televisiva, otorgada siempre y en todo caso por el Consejo, para transmitir gratuitamente señales al público" (Bachelet, 2008: 11). Esto, lamentablemente, fue modificado en la Cámara de Diputados para permitir el cobro por parte de los concesionarios hasta por el 50% de sus contenidos; es decir, una tv abierta "de pago".

Esta demanda, una de las que ha tenido mayor trascendencia mediática durante la discusión, se refiere a mantener la gratuidad de los servicios televisivos que hoy son gratis, sobre la base de la propia definición de la tv abierta, como gratuita y de acceso universal. A lo largo del debate sobre la digitalización, la gratuidad fue puesta en cuestión por actores que abogaron por la apertura a nuevos modelos de negocios que alteran la definición original del servicio televisivo por ondas.

Este punto se fundamenta en la propia definición que la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) ha dado para las bandas VHF y UHF, por donde transitan los canales analógicos y ahora pasarán los canales digitales de tv abierta:

"Teniendo en cuenta la Declaración de Derechos Humanos de 1948, la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, consciente de los nobles principios de la libre difusión de la información y que el derecho a la comunicación es un derecho básico de la comunidad recomienda a los Estados parte que faciliten la libre difusión de información por los servicios de telecomunicaciones" (UIT, 1994).

Le siguen las *Recomendaciones sobre el impacto social y democrático de la digitalización* del Consejo de Europa, que 12 años atrás ya alertaba sobre la importancia de defender el libre acceso a la TV Digital terrestre ante los operadores interesados en limitar el acceso o encriptar sus contenidos:

"El proyecto de Recomendación hace hincapié en la importancia de la disponibilidad de servicios en abierto y el acceso transfronterizo a los servicios de televisión abierta, sobre todo en vista de la tendencia por parte de los organismos de radiodifusión para limitar el acceso a, y/o, solicitar el pago

de servicios usando encriptación digital y técnicas de acceso condicionado" (CDE, 2002).⁹⁹

En Chile la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168 define los Servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión como aquellos "cuyas transmisiones están destinadas a la recepción libre y directa por el público en general. Estos servicios comprenden emisiones sonoras, de televisión o de otro género" (Chile, 1982).

Por su proximidad y actualidad también conviene citar a este respecto la Ley Argentina de Servicios de Comunicación Audiovisual, que explícitamente reconoce en su artículo 8° que la TV Digital terrestre será gratuita. Y para fundamentar su posición se ampara en la definición de la urt: "La recepción de las emisiones de radiodifusión abierta es gratuita. La recepción de las emisiones de radiodifusión por suscripción o abono podrá ser onerosa, en las condiciones que fije la reglamentación. Como fundamento de este artículo se señala la definición de radiodifusión de la urt como dirigida al público en general" (Argentina, 2009).

Para ello, se propuso la siguiente indicación:

Artículo 31° A: sustitúyase el inciso cuarto por los siguientes nuevos incisos: "En todo caso, los nuevos usos a que se refiere el inciso anterior, no podrán afectar la naturaleza del servicio principal, de radiodifusión de libre recepción.

Asimismo, los servicios adicionales y/o complementarios que presten no podrán en ningún caso degradar el servicio principal. A estos efectos, el proyecto técnico especificará las condiciones de prestación de estos servicios".

El texto aprobado fue el siguiente:

"El titular de una concesión de radiodifusión televisiva digital, que ejerza su derecho a transmitir utilizando medios radioeléctricos propios, otorgados en virtud de su concesión, independientemente de las otras actividades que pueda desarrollar en razón de la misma, deberá destinar la totalidad de su capacidad de transmisión para la emisión de una o varias señales de televisión de libre recepción, de una calidad consistente con las condiciones tecnológicas y competitivas del mercado televisivo, y según las condiciones

⁹⁹ The draft Recommendation stresses the importance of the availability of free-to-air services and cross-border access to television services, especially in view of the tendency on the part of broadcasters to limit access to, and/or require payment for, services by using digital encryption and conditional access techniques (Texto original en inglés).

que fije el Plan de Radiodifusión Televisiva, por lo cual no podrán imponer a los usuarios ningún tipo de cobro" (Artículo 17°).

GRATUIDAD CONTROVERTIDA

Un análisis exhaustivo de la indicación propuesta permitió observar que su aprobación no aseguraba completamente la gratuidad de la tv abierta, pues la posibilidad de cobro por la tv abierta también se encontraba contenida en el inciso tercero del artículo, al señalar que cada concesionario "independientemente de las otras actividades que pueda desarrollar en virtud de ella, deberá destinar a lo menos el 50% de su capacidad de transmisión para transmitir una o varias señales de televisión de libre recepción de calidad".

Otro problema que presentó la indicación de la Mesa fue que, al no tocar el inciso 3°, no promovía, por omisión, los usos sociales de los datos anexos o meta-datos. Este inciso 3° abría la posibilidad para que una vez destinado al menos el 50% de la capacidad de transmisión de los operadores a televisión abierta, se pudiese destinar lo restante a otras actividades de pago.

Finalmente, la gratuidad quedó asegurada en el nuevo artículo 17° del proyecto de ley, que consagra la gratuidad de los servicios de radiodifusión televisiva. Pero nada dice acerca de resguardar la gratuidad al interior de las nuevas aplicaciones interactivas que podría permitir la TV Digital, una de las promesas de su carácter convergente, y que podría dar lugar a otras formas de exclusión si existe una relación entre cobro y contenidos de calidad.

Punto II: Usos sociales de la TV Digital

El proyecto de ley adolece de varias fallas desde una perspectiva de futuro, ya que es un proyecto pensando en el contexto de la perspectiva analógica y, por lo tanto, en él hay todavía poco espacio para la exploración de los usos sociales interactivos que permitiría la digitalización, salvo en lo referido al desarrollo de los servicios de transmisión de datos de carácter comercial.

El objetivo de este punto es que se garanticen los usos sociales asociados a la televisión digital, tales como telegobierno, teleeducación y telemedicina. Tal como está, el proyecto de ley no da cuenta de los servicios de transmisión de datos que trae consigo el advenimiento a la televisión digital. Menos aún de los usos no-comerciales.

La idea de utilizar la televisión digital terrestre para acceder a los servicios de la sociedad de la información resulta de alta pertinencia en la sociedad chilena, donde la conectividad sigue siendo baja y la brecha digital alta, particularmente entre los sectores sociales más desfavorecidos. Solo un porcentaje pequeño de la

población de los grupos socioeconómicos C3, D y E (clase media, clase mediana y clase baja) tiene acceso a la computadora y el internet. Sin embargo el 99% posee un aparato de tv. La televisión digital a través de los datos anexos podría convertirse en una vía alternativa importante para la inclusión social en lo que respecta al acceso a la Sociedad de la Información.

El proyecto de ley, como la política pública que debería seguir, tendría que garantizar estos usos sociales desde una perspectiva de inclusión social. Se trata, sin embargo, de un tema inexplorado sobre el cual no existe experiencia en Chile.

Según señalaba la Comisión Europea en 2003, las redes de televisión han sido tradicionalmente sistemas de comunicaciones unidireccionales, pero si se dispone de una vía de retorno (bidireccionalidad o interactividad), puede utilizarse la televisión digital terrestre para acceder a los servicios de la sociedad de la información:

"El término 'una sociedad de la información para todos' transmite la idea de que, más tarde o más temprano, todos los miembros de una sociedad podrán acceder y utilizar rutinariamente los servicios (electrónicos) digitales [...] La prestación de algunos servicios de la sociedad de la información, en particular los multimedia, exigirá su entrega en banda ancha al consumidor. Las redes de televisión digital (por satélite, por cable o terrestres) constituyen una posibilidad, y las redes móviles de 3G, otra [...] Salvo en el caso del cable, las redes de televisión han sido tradicionalmente sistemas de comunicaciones unidireccionales, pero una vía de retorno es un componente necesario de todos los servicios de la sociedad de la información, motivo por el cual aparecerán sistemas híbridos que combinen elementos de ambas tecnologías [...] Si se dispone de una vía de retorno, puede utilizarse la televisión digital para acceder a los servicios de la sociedad de la información" (CE, 2003).

Entre las experiencias internacionales se puede destacar la legislación de España, donde el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (Real Decreto 944/2005) exigía a las sociedades concesionarias, entre otras condiciones para poder explotar, un segundo canal digital adicional, e "introducir en el primer año de emisión aplicaciones y servicios interactivos", los cuales se encuentran definidos con especificidad en el Art 2.14 de la Ley General Audiovisual de 2010 como "los contenidos o servicios, asociados o no a los programas audiovisuales, que son incorporados por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual o por los operadores de comunicaciones electrónicas a los que la ciudadanía puede acceder a través de distintos procedimientos vinculados o no con el canal de difusión.

Este acceso puede estar, o no, vinculado a un canal de retorno, según el grado de interactividad del servicio que se preste. Cuando no exista este canal de retorno, la interactividad consistirá en la transmisión continua y sucesiva de datos a los que el ciudadano accederá libremente o previa autorización del prestador. La información será almacenada en un receptor y se renovará con la periodicidad que establezca el prestador del servicio.

Cuando exista canal de retorno, el usuario interactuará con el prestador del servicio, posibilitando el acceso a contenidos adicionales vinculados, o no, a los programas audiovisuales y la navegación por ellos, así como el envío de respuestas, incluido el envío de datos que permitan realizar transacciones económicas por parte de los usuarios así como la comunicación entre distintos usuarios" (España, 2010).

Se propuso como indicación:

Agréguese el siguiente Artículo 51º: "El Estado deberá desarrollar una política de fomento de los usos sociales asociados a la televisión digital, tales como telegobierno, teleeducación y telemedicina".

Se incorporó en la ley:

"En todo caso, los nuevos usos a que se refiere el inciso segundo no podrán afectar la naturaleza del servicio principal de radiodifusión televisiva de libre recepción" (Artículo 17º).

La indicación propuesta no fue incorporada, ni tampoco otra de carácter semejante. El único apartado de la ley donde aparecen los otros usos (u otras actividades) es uno de los párrafos del artículo 17º, el mismo en el cual se afirma la gratuidad, pero sin ninguna referencia a usos sociales o usos no-comerciales de la interactividad que permite la TV Digital, con lo cual la ley no establece un incentivo hacia el sector de la producción de este tipo de contenidos y aplicaciones.

CÓMO INCENTIVAR LA INNOVACIÓN

Los altos costos de producción son uno de los factores que explican la permanente búsqueda de fórmulas exitosas a corto plazo que caracteriza a la industria televisiva. Este "conservadurismo comercial", si pudiéramos llamarlo así, opera como una inercia difícil de revertir si no existen estímulos adecuados para la innovación, con el consecuente impacto sobre la calidad y la diversidad del sector.

Precisamente, para revertir este proceso es que se requiere una política pública activa de promoción de la innovación en el entorno digital. Esto debiese considerar al menos dos niveles de operación: en primer lugar, la incubación de

nuevas empresas y nuevos modelos de negocios para los canales que respondan a públicos segmentados –regionales, locales, por un lado; comunitarios, educativos y culturales, por otro–; en segundo lugar, la promoción de la creación audiovisual y de aplicaciones multiplataforma, tomando en consideración la convergencia que caracteriza al nuevo entorno tecnológico.

Con respecto al surgimiento de nuevas empresas, la investigación comparada del proceso de transición a la televisión digital en Suecia y España realizada por el investigador Roberto Suárez Candel en 2009 da luces acerca de la experiencia sueca como referencia, en la medida que en este país se consiguió desarrollar una estrategia que logró responder a varios objetivos simultáneamente. Una de las primeras medidas fue otorgar concesiones de breve duración: dos años, en general.

Según Suárez, la administración sueca tuvo la habilidad de convertir esta medida aparentemente poco atractiva –debido a que los radiodifusores están más interesados en obtener licencias de larga duración que aseguren su posición en el mercado y la amortización de sus inversiones– en una estrategia *win-win*, en la que todas las partes salían beneficiadas: permitía a la administración pública deshacerse de radiodifusores conflictivos o que no cumplieren con las condiciones establecidas, al tiempo que resultaba atractiva para los nuevos radiodifusores porque al no implicar compromisos de largo plazo, las repercusiones de posibles fracasos no eran desmesuradas.

Una vez terminado el proceso de *simulcasting*, la duración de las licencias se amplió a seis años.

Con respecto a la producción audiovisual independiente en un entorno convergente, con integración entre lo audiovisual, las telecomunicaciones y la informática, el concepto clave ahí es *transmedia*, que remite a la idea de que una misma historia (*storytelling*) puede ser contada de manera integrada a través de un desarrollo específico para diversos soportes o plataformas que se complementan entre sí.

En Chile hay poca investigación al respecto. Una investigación llevada a cabo en 2011 concluía que el desarrollo del *transmedia* en el país estaba asociado a una generación de creadores de vanguardia, especialmente periodistas, escritores y artistas audiovisuales independientes que también, y aproximadamente desde 2007, comienzan a desarrollar sus proyectos multiplataforma de manera autogestionada. Lo anterior debido a la ausencia de una política ya sea industrial o audiovisual que potencie el sector.

Como política pública al respecto, solo se conoce del apoyo brindado por la Corporación de Fomento (CORFO), junto a Ibermedia y el BID, al programa *Apoyo a la industria audiovisual: Articulación de la cadena de comercialización* (Acción

Audiovisual), que ejecuta la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Católica de Chile, y que ha tenido al *transmedia* como uno de los temas de trabajo.

De hecho, Acción Audiovisual ha publicado recientemente el libro *Guía para la producción y distribución de contenidos transmedia para múltiples plataformas*, el primero en el país sobre el tema. Sin embargo, el apoyo del Estado a esta iniciativa no forma parte de una política explícita en torno a la convergencia y la creación en el entorno digital, de allí la necesidad de darle mayor intencionalidad a una política pública en este sentido.

Desde el punto de vista del desarrollo de aplicaciones en un entorno convergente, la TV Digital, además de mejorar la calidad del sonido e imágenes, trae aparejada la posibilidad de emitir, simultáneamente a un programa de televisión, datos anexos relacionados o no con el programa que se está viendo. Por ejemplo: estadísticas del fútbol, estado de las carreteras, comportamientos del clima, agenda cultural.

Estas posibilidades interactivas otorgan un valor adicional a la tv al permiten el desarrollo de una relación más íntima entre los emisores y sus audiencias. Si bien como señala la investigación de David Fernández Quijada sobre tecnologías y medios publicada en 2011, la interactividad es previa a la digitalización y se pueden rastrear experiencias ya en los años 1970 en Estados Unidos, tanto por parte de grandes empresas como cas o proyectos de base como la *Berks Community Television*, la digitalización da un nuevo impulso a la interactividad. No obstante, Fernández también alerta respecto de que esta ha sido y seguirá siendo una tecnología condenada al fracaso si se continúa priorizando la inversión en tecnología por sobre la inversión en los contenidos de calidad.

LAS POSIBILIDADES DE GINGA

En TV Digital abierta, la interactividad se consigue por medio de un *middleware*¹⁰. La norma ISDB-Tb, adoptada por Chile tiene a Ginga como el programa asociado para desarrollo de usos interactivos. Ginga permitiría el acceso a aplicaciones informáticas que sirvan de apoyo a los contenidos principales o para proveer de datos (en ambos casos, tanto con propósitos comerciales como de carácter educativo, cultural, social y de telegobierno). La alerta temprana para catástrofes naturales también es una opción que deriva de esta posibilidad.

Sin embargo, la norma técnica que ha establecido la SUTTEL para la importación de receptores de tv y decodificadores con los cuales se podrá visualizar la TV Digital (Resolución Exenta N° 7.219, en DO: 2009) no estableció como

requisito que este equipamiento traiga incorporado el *middleware* Ginga. Con esta resolución el anterior gobierno de Bachelet dictaminó una norma técnica que está pensada en el escenario de una tv analógica y no de una tv de la convergencia digital.

A partir de los requisitos que establece esa Resolución, la SUTTEL aplica un sello que valida los aparatos de TV Digital que entran al país y son adquiridos por la población. Es un sello voluntario, por lo cual es solo una referencia; pero es el único marco que el Estado establece al respecto. Es un sello que da garantías de que se podrá ver televisión en la norma japonesa-brasileña, pero no necesariamente que en el aparato adquirido se podrán desplegar todas las funciones y aplicaciones desarrolladas en el ambiente tecnológico de esta norma (Ginga, pero incluso también HD).

Esto tiene consecuencias tanto respecto del modelo industrial como del interés público, ya que no promueve la innovación por parte de organismos públicos o privados que –con fines comerciales o no– estén interesados en generar servicios adicionales específicos para la TV Digital: ¿Qué sentido tendría que desarrollen servicios para los cuales después no existan aparatos de tv que los soporten?

Los usos no comerciales de la TV Digital interactiva remiten al desarrollo de posibilidades tecnológicas relacionadas con temas de interés público. Por ejemplo, telegobierno, teleeducación o telemedicina. En el ámbito más cercano, países como Colombia, Brasil o Argentina se encuentran desarrollando estos usos no comerciales. Aplicaciones para apoyar procesos de educación universitaria a distancia, fomento de procesos de participación en ámbitos de la educación y el entretenimiento, aprovechando las posibilidades que provee la TV Digital interactiva, son ejemplos que dan cuenta de la utilidad de esta tecnología (Arctiegas et al., 2011 y Jaillier et al., 2010).

Los proyectos conocidos son financiados, mayoritariamente, por fondos públicos de investigación y desarrollados desde universidades, a veces en colaboración con gobiernos regionales y/o empresas privadas. En Chile, la interactividad de la TV Digital es un tema casi inexplorado por la investigación académica, exceptuando el proyecto FONDECYT “Contenido interactivo en la televisión digital: diagnóstico y oportunidades de desarrollo de la interactividad en la televisión abierta, de pago y web en Chile” (Fernández, 2009), el cual, sin embargo, se remite exclusivamente a la experiencia usuaria de las aplicaciones interactivas ofrecidas por la tv de pago, ya que en tv abierta esto aún no se desarrolla ni se promueve.

En la medida que la compatibilidad con Ginga no forme parte de los requerimientos mínimos que se apliquen a los televisores u otros dispositivos portátiles que se vendan en Chile, será difícil que se promuevan estas aplicaciones y que

¹⁰ *Middleware*: software que opera como interfaz para el desarrollo de aplicaciones interactivas en el ambiente de la norma japonesa-brasileña de TV Digital terrestre.

la población se beneficie de manera masiva de este desarrollo que en última instancia debe ser visto como una forma de disminuir la brecha digital y posibilitar el acceso a la sociedad de la información desde el soporte televisivo, que es con el cual se encuentra familiarizada la mayoría de la población sobre los 40 años de edad en el país.

Además de ser un factor estratégico de cara a la apropiación social de las tecnologías, debe pensarse, también, en su potencial desde el punto de vista de la industria y el desarrollo de capital humano avanzado que significaría la promoción de desarrolladores en este soporte.

Como contrapunto cercano existe la experiencia argentina, que en el contexto de la transición a la televisión digital está promoviendo el desarrollo de contenidos interactivos y transmedia como parte de la dimensión industrial, pero también social, de este nuevo soporte.

El NeorvLab de la Universidad Nacional Tres de Febrero (UnTref) o el Laboratorio de Investigación y Formación en Informática Avanzada (LIFIA) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), tanto por separado como de manera integrada, son ejemplos de desarrollo de contenidos y aplicaciones interactivas o de transmedia.

Esto ocurre dentro de un entorno institucional donde son parte del Consejo Asesor de Televisión Digital (institucionalidad creada por el Estado argentino para afrontar la digitalización) y en tanto universidades públicas reciben recursos públicos específicos para generar nuevos avances en producción, investigación y desarrollo en software y contenidos. No puede descartarse como una posible política pública en este sentido el fomento de la producción para el contexto digital en alianza específica con las escuelas de Cine y Televisión que existen en Chile.

LA TV POR TELÉFONO

Con la telefonía móvil ocurre algo similar al decreto supremo que no obliga a los aparatos de TV Digital que entran en Chile a traer incorporado el Ginga. La tv de movilidad es la otra posibilidad tecnológica que brinda la norma adoptada por Chile.

En este caso lo que se requiere es que los teléfonos móviles tengan dos antenas distintas: una para telefonía y otra para televisión (de manera de poder captar por aire la señal de tv, sin necesidad de conexión a internet). Para que esto ocurra, estos aparatos de telefonía deben estar disponibles en Chile y los canales deben destinar una de sus señales para irradiarla a estos aparatos.

La ley dice que uno de los trece segmentos (*one segment*) en los que se pueden subdividir los 6 MHz que se asignen a cada concesionario, puede destinarse

a tv de movilidad y se trata de un servicio gratuito. Sin embargo, los canales no están obligados por la ley a realizar esta emisión para teléfonos, con lo cual queda a discreción de cada operador.

2. Temas emergentes

Durante el proceso de discusión en torno al proyecto de ley fueron surgiendo otros temas que originalmente no eran una preocupación de la Mesa pero cuya relevancia también hizo necesario problematizar:

Exclusión digital

La exclusión social tiene diversos orígenes: económicos, físicos, geográficos, etáricos, pero los medios de comunicación pueden contribuir a disminuir la brecha. La atención a grupos sociales vulnerables es un componente obligado de la formulación de políticas públicas en las experiencias de digitalización más maduras. Si bien ha consistido, principalmente, de políticas que reducen a los televidentes a meros telespectadores y no consideran la participación ciudadana como eje vertebrador.

En el caso chileno, la dimensión de la integración social tampoco está adecuadamente abordada en la ley que se encuentra en debate. Por esta razón, será más difícil incluirla en otros aspectos futuros de la política.

Muy relacionada con la existencia de una norma técnica que no exige la inclusión del *middleware* Ginga se encuentra una de las amenazas al acceso universal, pues el acceso de personas con discapacidad visual a la TV Digital, solo será posible a través de aplicaciones que se generen en esta plataforma. Quizás esta es la razón por la cual se ha aprobado una indicación que resguarda el acceso universal a los contenidos solamente por personas que posean una discapacidad auditiva.

La ley abre una pequeña posibilidad de reclamar el acceso a la televisión digital de parte de quienes padezcan discapacidad visual, pues si bien no queda explicitada del mismo modo que la auditiva (artículo 12°, letra b)), hay un apartado en el artículo 1° que señala: "También se podrá considerar correcto funcionamiento, entre otras cosas, la incorporación de facilidades de acceso a las transmisiones para personas con necesidades físicas especiales".

Sin embargo, a nivel internacional, diversos países han desarrollado una política específica para el acceso de personas con discapacidad a la TV Digital. El caso más cercano y actual es el de Argentina, donde el Gobierno desarrolla,

junto a una empresa de tecnología, un decodificador con aplicaciones destinadas a facilitar a las personas con discapacidad el acceso a los contenidos televisivos. Este nuevo decodificador permitirá que los televisores puedan mostrar cuatros con lenguaje de señas, subtítulo en directo (*close caption*) o audiodescripciones e incluso un control remoto con código Braille.

El acceso para este sector requiere de un equipamiento con características específicas, pero también que los contenidos audiovisuales sean inclusivos es decir, que incorporen lenguaje de señas, subtítulo o audiodescripción. Esto encarecerá la producción de contenidos, de allí que debieran quedar establecidas, por ley, las condiciones en las cuales se busca llevar a cabo la integración. Resolver, por ejemplo, si la inversión debiera correr por cuenta de los canales de televisión que emitan los contenidos de las productoras audiovisuales que los produzcan (en el caso de producción externa) y si habrá o no fondos públicos especiales que pudieran provenir, por ejemplo, del Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Aunque no sea necesario que la ley entre en detalle en este punto, el hecho de que se establezcan obligaciones legales aumentará las probabilidades de desarrollo de una política.

La ley tampoco asegura el acceso universal a grupos vulnerables por otros condicionantes.

Los canales de alcance nacional planean establecer una red de infraestructura compartida para ahorrar en infraestructura y para abaratar la compra de equipos⁶¹. Según el sector, cada operador requiere 250 estaciones para digitalizarse; con veinte torres se alcanza una cobertura aproximada al 80% de la población del país; con 50 torres se puede cubrir al 90% de los chilenos. Las otras 200 se ubican en zonas geográficas más complejas y llevan la señal al otro 10% de los habitantes.

La definición de la cobertura de una concesión nacional, local o regional obliga a los operadores a hacer las inversiones requeridas para cubrir la zona de cobertura a los que se comprometieron. Sin embargo, en el caso de los canales de alcance nacional, a partir de la estación número veintinueve, el cambio de tecnología significa una inversión no rentable desde la perspectiva empresarial.

Para estos efectos el proyecto de ley aprobado por las comisiones unidas de Educación y Transportes ha establecido que en zonas apartadas la tv de carácter nacional llegará solo por satélite y las personas que ahí habitan deberán tener un decodificador especial. La ley no explicita quién cubrirá los costos de ese

decodificador, además de omitir extender esta posibilidad de abaratamiento de costos a los concesionarios restantes (regionales, locales y comunitarios) con el consiguiente beneficio para sus respectivas audiencias.

Las promesas de la televisión digital no alcanzarán para todos y quienes vivan en zonas apartadas entrarán a este cambio tecnológico con desventaja. Esto podría ser remediado introduciendo en la ley que, al momento de digitalizar sus señales, los canales preexistentes se vean obligados a brindar la misma cobertura que brindaban en analógico.

Además del problema derivado de la cobertura de los canales nacionales en zonas apartadas, zonas extremas o con problemas de cobertura, también podrían presentar dificultades respecto del acceso universal. Chile es un país montañoso y eso ha provocado que históricamente existan zonas donde el acceso a la tv en su sea complicado, incluso en importantes centros urbanos, como el centro de Santiago, sin ir más lejos. Esta característica geográfica también ha implicado que en determinadas zonas con pocos canales el espectro se encuentre saturado debido a la mayor presión que ejercen las interferencias, como por ejemplo Arica.

Con respecto a la forma de financiar el equipamiento de TV Digital en sectores con algún grado de vulnerabilidad respecto del acceso a diversas tecnologías, los datos de la VII Encuesta Nacional de Televisión (CNTV, 2011a) indican que a mayor edad y a más bajo grupo socioeconómico –y también entre las mujeres– aumentan los encuestados que no tienen pensado comprar equipamiento nuevo (decodificador o aparato de tv) para acceder a los contenidos de la TV Digital abierta. Así, según la encuesta del CNTV, el 61% de los encuestados del grupo 1, el 80% de las mujeres y el 70% de los mayores de 65 años dicen que “no saben qué harán” o que “no harán nada” para poder sintonizar la TV Digital en su hogar.

Otro indicador de que aquí hay un tema de política pública es el resultado del estudio Directv-ADIMARK (2012), donde ante la pregunta: “¿Quién debe financiar la transición digital en los hogares?”, un 56,4% piensa que debe ser el Estado y solo el 19,2% piensa que cada persona debe autofinanciar la renovación de su equipamiento.

La TV Digital puede convertirse así en un nuevo factor generador de brecha digital si no hay una adecuada incorporación de sectores afectados por distintas formas de exclusión, como clase social, género, edad y discapacidad.

Incorporación limitada de pueblos originarios

Los pueblos originarios nunca fueron considerados parte activa del proyecto de ley; lo único que había en el proyecto original era la posibilidad de que comunidades y asociaciones indígenas pudieran acceder a concesiones comunitarias, y este texto se ha mantenido en el texto sancionado.

⁶¹ *Canales aseguran que pueden cubrir 90% del país con TV Digital en tres años* <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2011/12/635-346094-9-canales-aseguran-que-pueden-cubrir-90-del-pais-con-tv-digital-en-tres-anos.shtml> (La Tercera, 19-2-2011).

Mientras en otros países como Nueva Zelanda, por ejemplo, la digitalización de la televisión ha permitido el fortalecimiento de los proyectos de tv de pueblos indígenas, en el caso chileno no fue hasta el último día de audiencias públicas en el Senado, el 30 de enero de 2012, cuando se pudo escuchar en el debate legislativo a representantes del sector, denunciando las omisiones del proyecto y compartiendo sus propuestas.

Tal como quedó consignado en el informe de su intervención, para la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI, 2012), la ley de TV Digital elude tanto la legislación nacional (Ley Indígena N° 19.253), como los lineamientos de organizaciones internacionales ratificados por Chile (Convenio 169 OIT, Declaración ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas), respecto de pueblos indígenas y medios de comunicación.

Así, según la Coordinadora, el proyecto de ley sobre TV Digital:

Elude y transgrede la Ley N° 19.253 respecto de "el fomento a la difusión en las radios y canales de televisión de las regiones de alta presencia indígena de programas en idioma indígena y apoyo a la creación de radios y medios de comunicación indígenas".

Omite obligaciones establecidas en el Convenio 169 respecto a la adopción de disposiciones para "preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas", recurriendo "a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos". Y respecto de la realización de una *Consulta Indígena* mediante procedimientos apropiados y en particular a través de instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios, como se ve que ocurre en este caso.

Omite normas y principios reconocidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tales como el derecho de estos a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas como acceder a todos los demás medios de información no indígena sin discriminación alguna.

A partir de lo anterior, la CLACPI hizo distintas propuestas de mejoras a introducir específicamente en la ley:

Incorporar el respeto y promoción de los pueblos indígenas como parte de las obligaciones de "correcto funcionamiento" de la tv (Artículo 1° de la ley).

Permitir a los distintos grupos étnicos acceder a concesiones de TV Digital con un alcance geográfico acorde con sus respectivas zonas de asentamiento histórico.

Incorporar a dos representantes de los pueblos indígenas en el CNRTV.

Dentro de las exigencias de horas de programación cultural agregar dos horas semanales de contenidos sobre pueblos indígenas en canales de tv abierta.

De todas estas propuestas, han quedado en el texto sancionado el punto primero y el tercero, aunque este último de manera diluida respecto de su sentido original. Otras indicaciones que se presentaron pero que fueron rechazadas se refieren a aplicar la exigencia de dos horas semanales de contenidos sobre pueblos indígenas también a los canales regionales y generar una reserva especial de espectro de dos frecuencias de alcance nacional para pueblos originarios.

TV local y regional. Contenidos y cobertura

La tv regional es prácticamente inexistente en Chile. Lo que existen son canales locales que llegan a proporciones mayores o menores de una misma región, o que abarcan parte de dos regiones cercanas. Dadas estas condiciones, es difícil pensar que el sector regional y local ya existente pueda hacer este proceso sin apoyo del Estado, ya sea en términos tecnológicos como de desarrollo propiamente industrial. El proyecto "Desarrollo de Competencias Técnicas Regionales para la Televisión Digital de Libre Recepción" no contempla subvenciones adicionales a la entrega de equipamiento en préstamo por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Por otro lado, la definición que hace la ley de canales de tv nacionales, regionales y locales opera únicamente sobre la base de un criterio técnico: el alcance de la zona de cobertura. El proyecto de ley adolece de una mayor correlación entre la cobertura que tendrán los distintos tipos de concesionarios y sus contenidos. Su proyecto programático debiera dar cuenta de las identidades que se manifiestan en esas zonas geográficas.

Las definiciones aprobadas no incluyen ninguna obligación respecto de la relación entre cobertura y tipo de contenidos; tampoco establecen obligaciones que permitan el desarrollo de sinergias con la producción audiovisual independiente de las zonas de cobertura, ni referidas al origen de los capitales que impulsarán estos proyectos. Una concesión nacional no necesariamente queda definida por llegar a una parte importante del territorio. El texto legal

dice: "Cualquier nivel de presencia, en más del 50% de las regiones del país" con lo que podríamos llegar a la situación en que una concesión que cubra los principales centros urbanos de Arica hasta Rancagua, podría ser considerada "nacional", con toda la deformación de sentido que esto implica.

Pero la problemática persiste en el caso de las concesiones de carácter regional, en un contexto de alta diversidad que incluye zonas desérticas, zonas andinas, zonas agrícolas, zonas frías:

Una concesión de carácter regional en su programación debería enfocarse principalmente a la difusión de contenidos generalistas con vinculación regional, relativos a la región en que opere.

Según el texto sancionado, una concesión regional está definida como aquella que contemple "cualquier nivel de presencia en una o más regiones, pero en no más del 50% de las regiones del país; o presencia en solo una región, pero comprendiendo dentro de ella un alcance efectivo igual o superior al 25% de su población o con una cobertura igual o superior al 50% de las comunas de dicha región".

Si comparamos la definición precedente de una concesión nacional con lo que la ley define como una concesión regional, tendríamos que una concesión con "algún" nivel de presencia en las regiones Quinta, Sexta, Séptima, Octava y Metropolitana, cubriría menos del 50% de las regiones y por lo tanto sería una concesión regional, a pesar de que al mismo tiempo podría alcanzar a un 70% de la población del país, que es la cantidad de población que vive en estas regiones. Lo curioso, al realizar este ejercicio, es que la televisión regional quedara referida únicamente a una cuestión de alcance, sin remitirse a ningún elemento de carácter identitario que pudiera establecerse, por ejemplo, a través de los objetivos de los proyectos, como si ocurre en la definición de las concesiones comunitarias. Considerando la centralización política, económica y cultural del país, la definición y exigencias para este tipo de concesiones debieran ser mayores.

Chile es un país altamente centralizado, donde alrededor de un tercio de la población se concentra en la capital, y este hecho afecta al tipo de comunicación que se genera. Por ello, establecer que las regiones estén mandatadas a transmitir contenidos que den cuenta de su identidad puede ser una manera de revertir esta tendencia y poner en igualdad de condiciones a los discursos que se emiten desde Santiago como contenidos "nacionales" con los contenidos que se elaboran en cada una de las zonas regionales identificadas.

Al respecto, los datos de la última Encuesta Nacional de Televisión (CNRV, 2011a) indican que para el 54% de los encuestados los noticieros de canales de cobertura nacional dedican tiempo insuficiente a la cobertura de noticias regionales, al tiempo que, en todas las evaluaciones, los canales regionales tienden a

salir peor evaluados que los canales nacionales: solo un 14% de los encuestados de regiones se declara satisfecho con la tv regional, siendo el principal motivo de insatisfacción la baja cantidad de contenidos regionales, lo cual indica un problema no resuelto y un desafío en este nicho de la oferta.

Eso supone también establecer *a priori* cuántos canales regionales estarán disponibles. Si es sustentable que exista más de un canal por región lleva también a preguntarse por el tipo de financiamiento que tendrán o si rvm se convertirá en competidor del sector al optar por dedicar su segunda frecuencia a sus señales regionales.

Las concesiones locales, en tanto, son definidas como aquellas que cubren solo una región, "comprendiendo dentro de ella un alcance efectivo inferior al 25% de su población o con una cobertura inferior al 50% de las comunas de la región". Aunque la definición es menos intrincada que la anterior, sigue siendo una delimitación formal y sin referencia a cuestiones como el desarrollo local y su manifestación en los contenidos emitidos.

La propuesta en este punto sería articular cobertura con contenidos, producción audiovisual independiente y origen del capital, con el fin de asegurar en las distintas fases la sustentabilidad social y financiera de los proyectos.

Institucionalidad de la transición digital

La ley no contempla la emergencia de ningún agente que articule todo el proceso de transición. El CNRV podría retomar su lugar en el debate y adoptar un rol más activo, si consigue convertirse en organismo articulador de una institucionalidad pública del proceso, considerando la confianza que puede dar su carácter de organismo autónomo a distintos sectores de la sociedad.

A nivel internacional sobresale una serie de países que han impulsado una institucionalidad propia de la transición digital por medio de la creación de organismos públicos o mixtos para promocionar y/o monitorear el desarrollo de la transición. Japón, por ejemplo, convocó ya en 1996 a un Comité Asesor sobre la radiodifusión digital conformado por representantes de universidades, radiodifusores, empresas electrónicas y organizaciones de consumidores.

En el Reino Unido se constituyó el *Digital Television Project* operado por medio de la gestión conjunta del Departamento de Medios, Cultura y Deportes (DCMS) y el Departamento de Comercio e Industria (DTI), junto a la industria audiovisual, grupos de consumidores y otros actores de referencia en el mercado. Argentina creó en 2006 una Comisión de Estudio y Análisis de la TV Digital, compuesta de organismos públicos dependientes del Ejecutivo y asociaciones privadas, y en 2009 creó el Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre. En Brasil existe un Foro denominado *SBRV0* desde 2006.

Desprotección del espectro como bien público

El espectro es un recurso natural no renovable. El proyecto sancionado por el Parlamento incorporó al respecto la siguiente definición:

El espectro radioeléctrico es un bien nacional; cuyo dominio pertenece a la Nación toda. En consecuencia: a) su uso y goce están orientados a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad, b) ninguna persona natural o jurídica puede atribuirse o pretender el dominio de todo o una parte del espectro radioeléctrico, c) las concesiones que se otorguen a personas naturales o jurídicas son, por esencia, temporales; y d) los beneficiados con una concesión podrán pagar al Estado el impuesto por el uso y goce de la misma en conformidad a esta ley (Artículo 47°)

Este artículo iba en concordancia con lo que ya han decidido varios países al respecto, dadas las características del espectro radioeléctrico como recurso limitado y crecientemente escaso, lo cual se convierte en una garantía para la preservación del interés público en su gestión y administración. Sin embargo, la letra a) del texto fue omitida de la versión final de la ley, debido a que eso fue uno de los puntos que el presidente Piñera eliminó por medio de un veto.

3. Síntesis de alertas

Con todo, como se ha visto, la ley sancionada presenta varias amenazas desde la perspectiva de la ciudadanía, la sociedad civil organizada, y las televisiones que representan al sector. Entre ellas las más importantes son las siguientes:

A nivel industrial,

- No habrá dinero público para apoyo en infraestructura a canales comerciales medianos o pequeños, ni tampoco para canales comunitarios. Los recursos destinados en este ítem para TV Digital (nueve mil millones de pesos en dos años) están pensados especialmente para proyectos de TV Digital que provengan desde el sector de las telecomunicaciones; esto porque la ley es clara en señalar que se financiarán preferentemente proyectos que provengan tanto TV Digital como internet.
- Todo está dispuesto de tal manera que no existirán políticas de fomento para el acceso a frecuencias, como el costo de infraestructura y equipamiento –de carácter comercial, como no comercial de cualquier cobertura–, sino solo para la disposición de grupos o colectivos que generen contenidos “acarreados” por otros (concesiones con medios de terceros). Pero ni siquiera esta medida asegura la diversidad de contenidos por una cuestión

de sustentabilidad: es imposible para cualquier empresa nueva y pequeña visualizarse en el mediano plazo si año a año debe concursar por fondos inciertos. Posiblemente, al principio serán muchos los proyectos que se atengan a esta figura, pero, paulatinamente, irán disminuyendo por un problema de sustentabilidad.

- Queda sin resolver la concentración de la propiedad cruzada de medios o las relaciones de concentración entre concesiones radioeléctricas y sus posiciones dominantes como auspiciadores (*retail*, sector financiero) de radio y tv.
- Este modelo de negocios tampoco promueve el acceso de nuevos actores, tales como proyectos comerciales medianos y pequeños, no lucrativos y/o de pueblos originarios, a concesiones del espectro radioeléctrico; cuando todos ellos son los que pueden aportar realmente a aumentar la diversidad y pluralismo en el sistema televisivo.
- Los canales locales o semirregionales de carácter comercial forman parte de un programa de desarrollo de competencias, el cual, sin embargo, no contempla la entrega de equipamiento, sino únicamente su prueba por un lapso de tiempo de parte de estos canales.
- Los únicos recursos públicos disponibles para todos los actores del sistema televisivo serán los del Fondo CNTV para financiamiento de contenidos, pero en un contexto donde aumentarán los demandantes sin que exista seguridad de un crecimiento proporcional de los recursos.
- No se exige incorporación del *middleware* necesario para interactividad a los televisores que se introducen en Chile.

A nivel de democratización mediática,

- Los canales comunitarios no cuentan con ningún apoyo económico ni facilidades por parte del Estado, ni siquiera como un aval, para adquirir el equipamiento necesario para emitir, así como tampoco contarán con recursos públicos para poder financiar el proceso de postulación a una concesión, tomando en cuenta que uno de los requisitos consiste en demostrar la sustentabilidad financiera.
- Tampoco hay financiamiento para proyectos de canales educativos o culturales que se planteen como no-lucrativos. Todos estos canales que podrían eventualmente aportar diversidad al sistema televisivo no serán promovidos por la política pública que está siendo delineada a partir de la ley, ya que la facultad del CNTV de otorgar dos frecuencias con estas características no

considera la entrega de la infraestructura, por lo que solo pueden postular quienes tengan la factibilidad financiera para poder hacer esta inversión.

- El proyecto de ley incumple estándares internacionales en materia de derechos humanos y libertad de expresión que el Estado de Chile se ha comprometido a cumplir. Entre ellos los que se relacionan con la comunicación comunitaria y con el acceso de los pueblos originarios a concesiones de televisión.
- El acceso universal no está garantizado para discapacitados visuales, personas mayores, familias pobres, zonas extremas y apartadas.
- La reserva de espectro no asegura diversidad si solo se limita al dividendo digital; puede ser aún más reducida y en ella no es claro lo que se quiere preservar, por la mezcla de modelos de negocio que se han juntado.

CONCLUSIONES

1. El problema público de la televisión digital

Una política pública, con perspectiva de interés público, debiera articularse sobre la base de tres premisas básicas: dar y exigir a cada quien según sus necesidades; privilegiar el apoyo a los actores más débiles del paisaje mediático, ya sea como usuarios, productores o concesionarios; y mantener y fortalecer la televisión pública.

Al revisar cómo ha quedado la ley promulgada, lo primero que queda claro es que la política que se despliega –a partir de ella– no está pensada estructuralmente dentro de una lógica redistributiva. Esto porque el monto más importante del apoyo financiero no irá a los canales medianos y pequeños, menos aún a los no-lucrativos, sino a empresas convergentes, que presten al mismo tiempo servicios de tv y de internet.

No se observa un interés, entonces, por diversificar el acceso al espectro, sino que la apuesta es a la diversidad en la producción de contenidos (vía concesiones con medios de terceros), con unos montos hasta ahora indeterminados, que se definirán año a año en virtud de la ley de presupuestos y que, según datos de años anteriores, apenas alcanzan para financiar 284 horas anuales (Fondo CMTV). Esto es menos que la cantidad de horas que emite mensualmente un canal, por lo que es dudoso que este modelo vaya a funcionar, al menos desde el lado de la producción de calidad.

Posiblemente surgirán concesionarios con medios de terceros que busquen “acarrear” sus contenidos y que emitan contenidos de carácter comercial, tales como tarot, telecompras o servicios de amistad, los cuales sí podrían llegar a autofinanciarse, pero en ningún modo con contenidos que aporten a la diversidad, al pluralismo y a la cultura.

La preocupación por el acceso de parte de sectores excluidos o segregados, como discapacitados, zonas extremas o aisladas, zonas comercialmente poco atractivas, pueblos originarios, proyectos de tv comunitaria, tanto a concesiones como a contenidos, es periférica en el proyecto que sale del Parlamento.

En esto, la ley desdibuja parte de los objetivos con los cuales el proyecto entró a discusión legislativa. El mensaje que acompañó el proyecto en 2008 tenía un diagnóstico sobre la falta de calidad y diversidad de los contenidos de la televisión chilena, así como la importancia de fortalecer a los canales regionales, locales y comunitarios para resolver este problema. Sin embargo, la versión final de la ley no fortalece a estos canales de manera privilegiada, pues

la solución que da al problema es el fortalecimiento de los operadores de red que acarrearán los contenidos de terceros, ya sean de carácter nacional, regional local o comunitario.

La ley deriva hacia una desprotección del interés público, ya que hay derechos y beneficios que no quedan garantizados de manera equitativa. El modelo comunicacional que evidencia la ley es uno que fortalece a los fuertes y debilita a los débiles; apoya sustantivamente a sectores que ya poseen posiciones dominantes en el mercado; mientras disminuye su apoyo financiero a medida que va desarrollando estrategias orientadas hacia sectores más frágiles, excluidos o postergados del sistema televisivo.

La evidencia internacional y la investigación académica indican que quienes mejor resguardan el interés público son los medios de titularidad pública y los medios comunitarios, pero su posición ha quedado asegurada de manera desigual en el proyecto sancionado. Una posición intermedia en este sentido es la que se asigna a la televisión pública, al darle la opción de optar por una segunda frecuencia para el acarreo de terceros.

El despliegue del interés público en los medios alimenta la ciudadanía efectiva. Si los medios comunitarios operan desde la lógica del interés público, pueden aportar en este sentido en la medida que se pueda establecer una alianza con la tv pública, en el contexto de la opción de tvn a una segunda frecuencia. Este desafío supone una apertura del Estado a una noción de lo público más allá de lo institucional, pero también una apropiación activa de su rol por parte del sector de las televisiones comunitarias.

2. Participación ciudadana y acceso a la emisión

La transición a la televisión digital, por tratarse de un tema relativamente en curso, y sobre el cual existe aún poca evidencia, tanto a nivel nacional como internacional, es un tema que el sistema político por sí solo no puede representar adecuadamente y requiere de la intervención de otros puntos de vista que den cuenta de sus diversas aristas, desde una perspectiva de interés público. Por esta razón era relevante, y sigue siéndolo de cara a toda la implementación de la digitalización, desarrollar un trabajo concertado entre Estado y organizaciones de la sociedad civil para resolver temas de pluralismo y diversidad desde el punto de vista del consumo televisivo, como del acceso a la emisión, en su propio lenguaje, de sectores sociales hasta ahora sub-representados o invisibilizados en la gestión del espectro radioeléctrico.

No obstante, la fórmula con la que se propone diversificar el acceso a la emisión con las concesiones con medios de terceros y, aunque en el corto plazo

esto parece una medida atractiva, su sustentabilidad en el largo plazo es dudosa si no hay políticas específicas de formación del sector –sobre todo de aquellos buenos profesionalizados– en gestión de recursos y búsqueda de alternativas de financiamiento más allá del Fondo CNTV, para que no se genere una nueva forma de exclusión o de dependencia de recursos públicos.

Una vez que comience el proceso de transición habrá que evaluar a qué sector de la producción audiovisual beneficia este modelo y a cuál no, y las consecuencias que se deriven de ello, en términos de qué representación de nosotros mismos contribuye a reproducir, qué sujetos sociales son visibilizados, qué experiencias culturales aparecen como legitimadas. En definitiva, cuál es la diversidad del sector de los concesionarios con medios de terceros.

Al hacer una evaluación del trabajo de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital desde su conformación hasta ahora, es posible señalar que la Mesa ha logrado convertirse en referente de un punto de vista diferente al de las empresas de televisión, de la clase política e incluso de las propias organizaciones gremiales y de consumidores dentro de la discusión, no obstante su alianza con estas dos últimas en torno a temas comunes; ha puesto énfasis en la defensa de la televisión educativa, cultural y comunitaria; ha denunciado el modo en que la ley hasta ahora afecta a pueblos originarios, las estrategias poco transparentes llevadas a cabo por determinados actores; ha fiscalizado el comportamiento del Gobierno y del Parlamento en el debate de la ley; y ha buscado la incorporación en el texto legal de aspectos que apunten, en último término, a la protección del interés público en el sistema televisivo.

Muchas de sus propuestas han estado fundamentadas en estándares de libertad de expresión, ya sea de organismos de gobernanza internacional como la ONU, la OEA y la Unión Europea, como de experiencias nacionales destacables tanto a nivel latinoamericano como de otros continentes.

La autonomía de la Mesa no ha sido afectada durante este período. Los pocos intentos en este sentido han fracasado. Su estrategia ha sido coherente, aunque también discontinua, por su propio carácter autogestionado, que ha impedido la completa dedicación al tema de parte de las organizaciones o de sus representantes.

Se ha logrado incorporar en la ley que en el caso de las concesiones de carácter comunitario haya audiencias públicas para que las comunidades destinatarias puedan escuchar las propuestas en competencia.

Mientras tanto, el Consejo Nacional de Televisión sigue sin tener un Consejo de la Sociedad Civil, pero la ley le impone el deber de generar comités asesores para lo que considere y a las personas que considere, por lo que ahí se abre una ventana de oportunidad para el desarrollo de la participación ciudadana en la transición digital.

Los comités asesores estaban en el texto legal vigente, pero ellos no tenían el carácter imperativo que tienen ahora en el texto sancionado. La figura de los comités asesores genera las condiciones para el diseño de un espacio de diálogo institucional que involucre consumidores, organizaciones pro tv educativa y cultural, productores audiovisuales independientes, productores audiovisuales indígenas, televisiones comunitarias y otras. Para pronunciarse no solo sobre los temas que les afecten directamente, sino que sobre el monitoreo general de la transición a la televisión digital.

Una vez promulgada la ley, la Mesa de Ciudadanía y TV Digital debe replantear su continuidad en este proceso. Algunos de los posibles escenarios entre los cuales deberá escoger son: plegarse a los comités asesores que deberá convocar el CNTV; convertirse en una organización más institucionalizada que desarrolle su propio monitoreo del proceso; dar por finalizada su labor o integrarse a una demanda intersectorial por la gestión democrática del espectro radioeléctrico (radio, tv, internet).

3. Democracia mediática, económica y política

Que los principales recursos públicos y facilidades otorgadas por la ley de TV Digital vayan orientados a las empresas que tienen posiciones dominantes en el mercado, es plenamente coherente con la trampa del Estado subsidiario que afecta a otros ámbitos de interés público en Chile, como son los casos de la salud, la educación o el transporte.

La democracia que se promueve con este tipo de decisiones de política pública no apunta a la equidad. Obliga a concesionarios actuales o potenciales que no están en posiciones dominantes a esforzarse más y con menos recursos a su disposición, reproduciendo así la desigualdad en el ámbito comunicacional.

Si la ley hubiese sido debatida de manera más abierta, desde una perspectiva social y ciudadana, incluyendo de manera sistemática el punto de vista de los sectores que –con este modelo– seguirán en posiciones precarias, el resultado final pudo ser otro.

De esta manera, a pesar de las leves referencias a los pueblos originarios, el sector de las televisiones comunitarias, las personas con discapacidad, los comités asesores y los recursos que se destinen a estos sectores, la ley sigue encorsetada en las propias relaciones de poder que existen en la sociedad chilena y presenta muy pocos atisbos de cambio en esa relación.

4. Propuestas

Para finalizar, se entregan algunas propuestas en términos de despliegue de la política pública y la reglamentación para la transición digital:

Política Pública para la transición digital

- Preparar durante el período de *simulcasting* la entrada de nuevos concesionarios de señales de televisión abierta de aquellos considerados en la reserva del 40% (locales, regionales, comunitarios y educativo-culturales), con un monitoreo específico de su sustentabilidad financiera, y también social, en el caso de los concesionarios comunitarios, bajo la lógica de “incubadoras” de canales de televisión, de manera que los más aptos puedan optar en cinco años a las frecuencias que queden disponibles. Esta medida podría ser complementaria con el desarrollo de una política de fomento estatal de estos canales a través de créditos blandos.
- Generación de un Fondo Público específico de carácter concursable, administrado y otorgado por el Fondo Nacional de la Discapacidad, con asesoría y apoyo del Consejo Nacional de Televisión para dar cumplimiento a la ley en lo relativo al acceso universal de este sector, el cual sea utilizado para financiar estos requerimientos en el siguiente orden: principalmente dirigido a canales comerciales pequeños y medianos como a canales comunitarios, seguidos de productores audiovisuales independientes que quieran operar como concesionarios con medios de terceros, y luego a canales de cobertura nacional.
- Garantizar la incorporación de Ginga en los aparatos de televisión que sean importados al país.
- Desarrollo de una política de fomento de la innovación en el entorno de la TV Digital que considere aplicaciones interactivas y contenidos transmedia, en alianza con escuelas de ingeniería y comunicaciones de universidades nacionales, especialmente en el ámbito de los usos sociales o no-comerciales.
- Reforzar la institucionalidad existente (CNTV) o crear una nueva institucionalidad *ad hoc* a la transición digital basada, por ejemplo, en la figura de los comités asesores, que permita un monitoreo del proceso incorporando al sector estatal, al sector privado y al sector social. Que vele por el cumplimiento de metas relacionadas con interés público (pluralismo y diversidad en contenidos, en uso y acceso al espectro); que permita el despliegue del

sector local-regional, comunitario y educativo-cultural, acceso universal (discapacitados, zonas aisladas, pobreza) y sustentabilidad financiera de la transición (distribución de fondos, sustentabilidad de las concesiones con medios de terceros), entre otros temas.

- Desarrollo de medidas efectivas contra la concentración mediática. Que incorporen restricciones dentro del soporte televisivo, pero también respecto de la propiedad cruzada, incluso dentro de una legislación específica para medios o entre distintos sectores de la economía.
- Elaboración de una política específica para el desarrollo de la producción audiovisual de pueblos originarios, como para el mejoramiento de las condiciones de acceso a frecuencias (equipamiento e infraestructura) de parte de sus organizaciones y comunidades.
- Un plan de espectro público, transparente e informado.

Reglamentación de la TV Digital

La gestión de los servicios públicos, como ocurre en el caso de los servicios de radiodifusión, requiere de regulación y reglamentación. La reglamentación corresponde al desarrollo de la regulación de manera concreta. A la Ley de TV Digital le corresponde el desarrollo de una serie de reglamentos relacionados con la distribución de los fondos públicos, la incorporación de la sociedad civil en audiencias y comités asesores, entre otros temas. Al respecto, se sugiere la incorporación de las siguientes medidas:

- Otorgar puntaje a la vinculación entre cobertura y contenidos, en el caso de concesionarios con medios de terceros que quieran ser acarreados a nivel regional y local.
- Crear la categoría específica de "pueblos originarios" para premiar propuestas relacionadas con este sector social en los fondos concursables de financiamiento de contenidos.
- Establecer criterios de interés público para el otorgamiento de concesiones con medios de terceros.
- Utilizar el establecimiento de indicadores relacionados con beneficio social o rentabilidad social como criterio para otorgar espectro a concursantes de concesiones comunitarias.

- Buscar mecanismos o fórmulas que permitan valorizar el trabajo de las televisiones comunitarias existentes, al momento de concursar por concesiones en su zona de cobertura.
- Si tvn decide usar su segunda señal para el "acarreo" de contenidos de terceros, debiera establecer una política que autorice el acceso a este servicio a los costos más bajos posibles, para poder permitir la incorporación de más y diversos contenidos.

EPÍLOGO

¿LA TV DIGITAL EN EL PURGATORIO?

Después de casi cinco años de tramitación, el 15 de octubre de 2013 la nueva ley del *cnrtv*, coloquialmente llamada la Ley de Televisión Digital, terminó su proceso de votación en el Parlamento.

El gobierno de Sebastián Piñera hizo de este hito un momento de celebración⁹², destacando aspectos positivos del proyecto, como la consagración de la gratuidad; subsidios para la generación de contenidos educativos, culturales y locales; reserva del 40% del espectro para canales regionales, locales y comunitarios; creación de la figura de los concesionarios con medios de terceros, que no requieran hacer la inversión para levantar su propia señal y que tendrán una duración de cinco años.

Además de lo anterior, subsidios para equipamiento, infraestructura y arriendo de medios de transmisión para canales locales, regionales y comunitarios; el establecimiento de veinte años de duración para todas las concesiones; la retransmisión consentida de los canales nacionales y acarreo gratuito de señales locales, regionales y comunitarias por parte de los permisionarios de televisión de pago; una segunda concesión para *tvn*, que opere como transportador de su señal regional y/o de canales regionales, locales y comunitarios; el aumento de horas culturales exigidas a los concesionarios y la obligación de los canales de transmitir gratuitamente campañas públicas. Los diversos logros tenían, sin embargo, matices. Letra chica.

Por otro lado, los subsidios que se entreguen para la generación de contenidos no tienen ninguna especificación sobre los montos destinados, ni las estrategias de política pública, para convertir esos recursos en base de un modelo de sustentabilidad para proyectos comerciales medianos y pequeños, así como no-lucrativos, educativos y culturales.

Asimismo, la reserva del 40% sigue siendo poco clara al incluir canales comerciales y no comerciales (con el otro 60% para *tvn* y los grandes canales comerciales), además que puede reducirse hasta un 30%, si el *cnrtv* así lo determina.

Paralelamente, la reserva de las dos frecuencias televisivas para contenido cultural y educativo, definida por el *cnrtv*, queda desvinculada de la televisión pública: son concesiones pensadas para ser solicitadas por privados que cuenten

⁹² <http://www.gob.cl/especiales/television-digital-abierta-y-gratuita-para-chile/>
Con el cambio de gobierno este link ya no se encuentra disponible, luego de marzo de 2014.

con los recursos económicos para conseguir postular al concurso y levantar una señal de alcance nacional.

En el caso de las altas inversiones de infraestructura, a las cuales deberán enfrentarse los canales comunitarios así como los canales comerciales medianos y pequeños –del orden de los 30 millones de pesos–, la ley propone la figura de las concesiones con medios de terceros que permitirían a estos concesionarios arrendar horas de emisión, a otras empresas o concesionarios, con la capacidad para brindar la infraestructura necesaria para el “acarreo” de sus contenidos.

Pero, ¿cuánto costará este acarreo? ¿Se tratará del mismo modo a proyectos comerciales y no-comerciales? ¿Los canales ya existentes arrendarán espectro a posibles competidores? ¿Habrá empresas solo dedicadas a brindar este servicio? En España estos servicios pueden significar un desembolso a partir de tres mil euros al mes para un canal de cobertura local que quiera emitir todo el día. Multiplicar eso por doce meses, por cinco años: 180 mil euros. Unos 110 mil millones de pesos chilenos. Claramente, convertirse en concesiones con medios de terceros no es una solución para estos proyectos, a no ser que emitan un número muy pequeño de horas diarias o semanales y eso eventualmente podría reducir sus costos.

Los subsidios que se anuncian para las inversiones en sistemas de transmisión e infraestructura están destinados de manera preferente y simultánea a agentes disímiles entre sí. La ley señala que se podrán subsidiar empresas que quieran aumentar su 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. Es decir, preferentemente empresas que al mismo tiempo brinden TV Digital abierta y sean proveedores de internet en zonas aisladas.

Entonces no cuesta preguntarse, ¿quién puede brindar un servicio así?, ¿empresas de telecomunicaciones o televisiones locales y comunitarias? La ley señala que los subsidios deberán considerar la convergencia tecnológica de los medios respecto de los cuales se asignan. Es decir, habrá recursos públicos en forma de subsidios orientados de manera preferente a empresas convergentes que brinden al mismo tiempo TV Digital abierta y acceso a internet.

Se trata, por lo tanto, de fondos públicos, cuyas beneficiarias son las empresas de telecomunicaciones, ya sea de manera directa (porque cumplen con el requisito de operar de manera convergente) o indirecta (porque los fondos para acarreo de concesionarios con medios de terceros también irán en parte importante a estas empresas). Irán a este sector antes que a empresas de televisión local y regional o televisiones comunitarias. Lo anterior debido a que es muy difícil que este tipo de televisiones se oriente a entregar servicios de internet, porque no es su modelo de negocio o que “acatreen” a terceros, si posiblemente:

muchas de ellas, por falta de recursos propios para infraestructura, tendrán que convertirse ellas mismas en concesionarios con medios de terceros.

Pero es en esta distribución de la parte más sustantiva de los recursos públicos, orientados a la digitalización, donde se juega el modelo de negocio de la transición digital que se está pensando promover desde el Estado. En ese modelo los grandes actores de la convergencia –las empresas de telecomunicaciones– recibirán subsidios sustanciosos para fortalecer posiciones dominantes, mientras los actores medianos y pequeños –televisiones locales, regionales y comunitarias– quedarán en desventaja para acceder a los recursos públicos, en la medida que se les pide funcionar, preferentemente, como empresas de telecomunicaciones para poder ser subsidiadas. Si bien aumentarán a cuatro las horas obligatorias de programación cultural, no se dice que solo la mitad de ellas debe ir en horario *prime*.

Como fue señalado en un capítulo previo, con anterioridad a esta ley existían tres tipos de concesiones de televisión abierta, otorgadas bajo distintas modalidades y con distinta duración.

Con la actual ley, si quieren acceder a una concesión digital, los actuales concesionarios deben renunciar a su concesión analógica cuando acabe el *simulcasting* y, a partir de aquí, todas las concesiones tendrán la misma duración de 20 años. El acceso a una concesión digital es automático para todos los actuales concesionarios y, en 20 años más, contarán con el derecho preferente a la renovación.

En este contexto los nuevos interesados parten en desventaja, lo que afecta la libre competencia. Además, de modo contrario a la idea defendida por la administración Piñera, la delimitación en la duración y número de concesiones –por zona de cobertura– no evita por sí sola la concentración mediática si no se interviene sobre aspectos como la propiedad cruzada de medios en distintos soportes (concentración horizontal) o la acumulación de empresas con actividades complementarias (concentración vertical).

Aunque se establece la obligación de los permisionarios de tv de pago, de incluir en su oferta programática un mínimo de cuatro canales regionales, locales o comunitarios, esta ley no resguarda adecuadamente los derechos de emisión de estos canales, el “acarreo” se ve como un “favor” y, por último, los costos de las interconexiones para la difusión de estas señales serán siempre de cargo del concesionario.

Si bien la segunda frecuencia para tvn servirá para operar como transportador de su señal regional y de contenidos regionales, locales y comunitarios, no lo haría de manera gratuita, por lo que las dificultades para los sectores más débiles del sistema televisivo no quedan resueltas. Por lo tanto, esta realidad no es equivalente al telerradiodifusor público que solicitó en su momento la Mesa

de Ciudadanía y TV Digital. Por último, destacar la gratuidad de un medio (la tv abierta) que es por definición gratuito y universal, es un indicador del nivel de logros conseguidos en el debate parlamentario.

A lo anterior debe agregarse toda la tensión institucional que ha procedido a la aprobación de la ley y que tiene como hitos reconocibles la impugnación de cuatro puntos de la ley por parte de la UDI ante el Tribunal Constitucional y el Veto Presidencial que introdujo veintiocho modificaciones en el proyecto de ley ya aprobado por el Parlamento.

1. La impugnación

El jueves 19 de octubre de 2013, 36 diputados de la UDI presentaron ante el Tribunal Constitucional un requerimiento de inconstitucionalidad contra cuatro aspectos de la ley:

- a) *La definición de pluralismo*: "Para efectos de esta ley, se entenderá por pluralismo el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, promover en los contenidos entregados la observancia de estos principios, excluyendo aquellos que atenten contra los mismos" (Inciso 5° nuevo del Artículo 1°).
- b) *Las campañas públicas*: "El Consejo Nacional de Televisión tendrá las siguientes funciones y atribuciones [...] m) Dictar normas generales y obligatorias para los concesionarios y los permisionarios de servicios limitados de televisión, relativas a la obligación de transmitir campañas de utilidad o interés público.

Se entenderá por campaña de interés público aquellas transmisiones diseñadas por las autoridades competentes, para estos efectos el Ministerio Secretaría General de Gobierno, que se han de emitir con el objeto de proteger a la población y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas. Las campañas de interés público podrán tener carácter nacional o regional y deberán ser transmitidas con subtítulo y lenguaje de señas de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la Ley N° 20.422.

El Ministerio Secretaría General de Gobierno determinará cuáles serán las campañas de utilidad o interés público, enviando la estructura, diseño y contenidos fundamentales de la o las campañas al Consejo, el que deberá aprobarlas, en un plazo no superior de quince días corridos, con el voto

conforme de al menos siete de sus miembros en ejercicio. Producida su aprobación, el Consejo remitirá a los concesionarios y permisionarios de servicios limitados de televisión la resolución respectiva con todos sus antecedentes, junto a las instrucciones adicionales que fueren necesarias para la transmisión de la campaña con vistas en el cumplimiento de los objetivos de la misma.

Estas campañas no podrán durar en total más de cinco semanas al año, ni más de sesenta segundos por cada emisión, y hasta completar veintidós minutos a la semana. Los permisionarios de servicios limitados de televisión cumplirán esta obligación en aquellas señales que cuenten con los mecanismos para exhibir publicidad nacional.

La limitación de cinco semanas al año podrá renovarse siempre que sea necesario bajo consideraciones de especial relevancia e interés público. Para ello se requerirá el acuerdo de siete de sus miembros en ejercicio. Sobre esta extensión los concesionarios de servicios de televisión y los permisionarios de servicios limitados de televisión podrán cobrar al Estado la exhibición de estas campañas a las tarifas no mayores y descuentos no menores que los que ofrezcan a cualquier cliente de publicidad comercial. (Letra m), nueva del Artículo 12°).

- c) *La segunda concesión para TVN*: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, no podrán otorgarse nuevas concesiones con medios propios a aquellas personas jurídicas que ya sean titulares de una concesión de la misma naturaleza, o bien controlen o administren a otras concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva de libre excepción, que hayan sido otorgadas por concurso público, en la misma zona de servicio, salvo que se trate de una segunda concesión con medios propios a que puede optar Televisión Nacional de Chile, y que tenga por objeto la transmisión de señales de la propia concesionaria de carácter regional o de otros concesionarios que no cuenten con medios propios, en cuyo caso se entenderá que la capacidad de transmisión de esta nueva concesión constituirá un remanente para todos los efectos contemplados en el artículo 17" (Parte final del inciso II° del Artículo 15° nuevo).
- d) *Las obligaciones de must-carry para permisionarios de pago*: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, los permisionarios de servicios limitados de televisión deberán difundir en la región o localidad en que operen, y siempre que sea técnicamente factible, a lo menos cuatro canales regionales, locales o locales de carácter comunitario en sus respectivas grillas o parrillas programáticas. Esta difusión a través de los servicios limitados de televisión no podrá modificar la zona de servicio del concesionario respectivo. Los

costos de las interconexiones para la difusión de las señales a que hace referencia este artículo serán siempre de cargo del concesionario. El ejercicio del derecho comprendido en este inciso será excluyente e incompatible con el ejercicio del derecho establecido en el inciso primero del artículo 69 de la Ley N° 17.336, exclusivamente respecto de la retransmisión.

Corresponderá al Consejo Nacional de Televisión decidir, mediante concurso público, qué canales deberán ser difundidos por dichos concesionarios, por un período máximo de cinco años, debiendo mantener una representativa diversidad entre estos y dando preferencia a las señales de los canales educativos y culturales” (Incisos 2° y 3° del Artículo 15 quáter nuevo).

Ese fin de semana de mediados de octubre los distintos diarios del duopolo *El Mercurio-Copesa* publicaron editoriales, columnas e insertos orientados a crear un clima de opinión a favor de la impugnación de la LDT, con argumentos tales como que el pluralismo promovido por la ley “significa una grave intromisión en la libertad de expresión”, un mal precedente cuya aplicación a todos los medios deja a estos sometidos a deberes de promoción resueltos por el Estado⁹⁸.

En la misma línea, una Declaración Pública de la Federación de Medios de Comunicación Social de Chile, integrada por la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHE), Asociación Nacional de la Prensa (ANP) y Asociación Nacional de Canales de Televisión (ANATEL), denominada “Libertad de Expresión y Ley de Televisión Digital”, fue publicada ese mismo día a página completa en los diarios *Las Últimas Noticias*, *La Tercera* y *La Segunda*, argumentando en ella que la ley contenía elementos “claramente contrarios a la autonomía de los medios de comunicación en una democracia real”⁹⁹.

La impugnación de la LDT estuvo basada en que estos cuatro preceptos de la ley afectaban en primer lugar cuatro principios constitucionales: la igualdad ante la ley, la libertad de opinión e información, el principio de subsidiariedad y la autonomía de los cuerpos intermedios (TC-CH, 2013).

En el caso del pluralismo, también se argumentó que la definición de pluralismo en la ley busca proteger unos ciertos aspectos sin que exista una razón proporcionada y suficiente para que se dejen fuera otros, aumenta los poderes de la autoridad pública y afecta las facultades de los canales de televisión para

determinar su línea editorial y operar conforme a ella, generando un sistema de control de contenidos.

Con respecto a la obligatoriedad de las campañas públicas, se argumentó que esta afectaba la igual repartición de los tributos y las cargas públicas así como la no discriminación arbitraria en materia económica. En el caso de la segunda frecuencia para TVN, se argumentó que establece un beneficio arbitrario a su favor, en perjuicio de sus competidores directos, al permitirle hacer lo que a los demás concesionarios no se les permite. Por último, respecto de las obligaciones de *must-carry*, se argumentó que estas afectaban la garantía de la libre iniciativa en materia económica y el derecho de propiedad, estableciendo una regulación injustificada, desproporcionada y arbitraria, constituyendo una virtual expropiación explícita.

El gobierno de Sebastián Piñera, que ya había celebrado como logros de la ley estos puntos, se hizo parte del requerimiento en tres de los cuatro aspectos a través de la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, excluyendo, únicamente, la regla de *must-carry* de su impugnación. Su batería de argumentos estuvo en la misma línea que los de la LDT.

El abogado Manuel Bulnes Poblete defendió la postura del Gobierno ante el Tribunal, señalando que el Ejecutivo “no objetaba el pluralismo” sino una subdefinición legal de pluralismo que calificó como “militante” y “no-plural”, al describir solo algunos aspectos de este. Asimismo, citó a la Relatoría de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha señalado otro tipo de medidas para promover el pluralismo que no incluye este control de contenidos.

La paradoja de este argumento es que el informe anual 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA señala que la digitalización debería tener como meta asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible, incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación; que la migración otorgue oportunidades a los diversos actores interesados teniendo en cuenta su particular realidad, sobre todo en términos económicos. La segunda frecuencia para TVN apunta –de manera limitada– en este sentido, pero fue igualmente cuestionada por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional. También impugnó las campañas públicas por considerar que no habían sido suficientemente definidas por la norma.

Audiencias públicas en el Tribunal Constitucional

En relación con esta causa, el Tribunal Constitucional abrió audiencias públicas el 6 de noviembre de 2013, donde distintos sectores presentaron sus argumentos a favor o en contra de la misma. En esa oportunidad se manifestaron, en

⁹⁸ *Intrusión indebida en medios de comunicación*. <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/10/20/36249/Intrusion-indebida-en-medios-de-comunicacion.aspx> (*El Mercurio*, 20-10-2013).

⁹⁹ *Declaración Pública: Libertad de Expresión y Ley de Televisión Digital*. <http://www.lun.com/lunomobilephone//Pages/NewsDetailMobile.aspx?x=1&cd=2013-10-19&BodyId=0&PaginaID=22&SupplementId=0> (*Las Últimas Noticias*, 19-10-2013).

una línea similar a la UDI y al Gobierno, la Asociación de Canales de Televisión (ANATEL), la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI), la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR), la Federación de Medios de Comunicación Social de Chile, DirecTV, el Centro de Estudios Libertad y Desarrollo, la Fundación Jaime Guzmán y la Corporación Comunidad y Justicia⁶⁰.

Entre los representantes gremiales de los medios de comunicación las críticas se centraron en la definición de pluralismo y en la transmisión obligatoria de campañas públicas. Luis Pardo, presidente de la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI), señaló que la definición de pluralismo de la ley era taxativa y excluyente e incluso contraria al pluralismo, constituyendo una forma de censura indirecta. El periodista Abraham Santibáñez, presidente del Consejo de Ética de la Federación de Medios de Comunicación Social de Chile, dijo, en tanto, que definir el pluralismo era imposible, y por ello era mejor promover la "autorregulación de la televisión".

Desde esa autorregulación es que Pardo señaló que, a través de distintos hechos y actos de carácter voluntario, los medios ya mostraban su compromiso con el pluralismo y con el interés público, a través de campañas gratuitas.

La diferencia con la ley del CNTV es que en estos casos las campañas afectarían la línea editorial de los canales. Tanto Pardo como Santibáñez argumentaron que la falta de pluralismo muchas veces tenía que ver con prioridades informativas propias del ejercicio profesional de los periodistas, antes que con una intencionalidad de ocultar o invisibilizar situaciones o actores sociales.

La abogada Ángela Vivanco (asesora jurídica de ANATEL) y Héctor Amengual (director general de AIR) centraron su argumentación en el carácter discriminatorio de esta obligación de promover el pluralismo en la TV abierta, dado que es un mandato que solo se aplicaría a este medio y no a los otros. Para Vivanco, el hecho de que la televisión opere mediante concesiones sobre un bien público de carácter limitado es el argumento utilizado por algunos para la existencia

⁶⁰ Las audiencias públicas pueden verse en el canal YouTube del Tribunal Constitucional <http://www.youtube.com/user/TCCHILE2>. El orden de las exposiciones fue el siguiente: 1. Iván Olivares, Colegio de Periodistas; 2. José García García, Libertad y Desarrollo; 3. Lorena Donoso y Mamiela Guzmán, Observatorio de Medios (OCATEL); 4. Héctor Mery Romero, Fundación Jaime Guzmán; 5. Ángela Vivanco, ANATEL; 6. Mesa de Ciudadanía y TV Digital, Juan Carlos Bernier; 7. Sergio Guzmán Godoy, Asociación de Productores Cinematográficos de Chile; 8. Arturo Fernández, DirecTV; 9. Natalia Dornhan, ARCADEL; 10. Sebastián Zárate Rojas, Asociación Nacional de la Prensa; 11. Abraham Santibáñez, Federación de Medios de Comunicación Social de Chile; 12. Luis Pardo, ARCHI; 13. Héctor Amengual, Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR); 14. Jorge Cruz, CNTV; 15. Jorge Cisternas, Conalecus; 16. Tomás Henríquez, Corporación Comunidad y Justicia; 18. Jaime Mondría, Agrupación Reforma del Teatro Chileno.

de una mayor regulación sobre este sector mediático, pero como representante de los dueños de los canales de televisión, considera que este no es un medio al cual deba darse un trato excepcional o restringido, tanto en la obligación de promover el pluralismo, como en la de transmitir campañas de interés público.

Pardo también consideró "desproporcionado" que se incorpore como criterio de evaluación, para la renovación de las concesiones, la existencia de sanciones legales contra los canales, por no respetar las leyes de artistas o de propiedad intelectual.

Como abogado de DirecTV, Arturo Fernández argumentó que la norma de *must-carry* presente en la ley era desproporcionada y que –a nivel internacional– es un tema controversial, que no tiene la misma solución en todos los países. Del mismo modo, que los permisionarios de TV satelital estarían en desventaja, pues el satélite está contratado por un determinado número de canales, y al aumentar ese número de canales habría que contratar otro satélite o eliminar otros canales ya contratados.

Los tres centros de pensamiento, que se presentaron apoyando el requerimiento, se centraron sobre todo en el cuestionamiento del concepto de pluralismo y la obligatoriedad de las campañas de interés público. Libertad y Desarrollo –ligado a la UDI– argumentó que la noción de pluralismo presente en la ley era arbitraria, restringida, excluyente y que menoscababa derechos, al vulnerar la línea editorial de los canales.

Para Comunidad y Justicia* –además de un vicio de inconstitucionalidad formal, dado que no se trata de un tema que haya estado presente al momento de la introducción del proyecto en el Parlamento–, el concepto de pluralismo en la ley constituye una censura previa indirecta, principalmente por la exclusión que hace de los contenidos contrarios al pluralismo. Asimismo, el deber de promover el pluralismo constituye una barrera de entrada, respecto de la cual quienquiera ser concesionario tendrá que autocensurarse, al punto que "es posible que se cree un clima de intimidación hacia la disidencia".

La Fundación Jaime Guzmán, por su parte, criticó que el legislador impusiera un deber de pluralismo a los medios de comunicación televisivos, bajo el entendido que la autoridad no puede disponer de la libertad de emitir opinión e informar de los canales de televisión. En un sentido similar, critica el *must-carry* argumentando que cuando el Estado se permite ordenar a los medios de

* Corporación creada en 2012. La presentación en su página web señaló que está centrada en la defensa del derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la defensa de los derechos de la familia, a la libertad de enseñanza, de religión y de las conciencias, al derecho preferente de los padres en la educación de sus hijos y a la libertad del hombre de cualquier forma de esclavitud moderna.

comunicación que deben portar forzosamente señales de contenido local, lo que está haciendo a través del legislador es imponer deberes contrarios a la esencia de decidir los contenidos propios.

Y mientras para Libertad y Desarrollo las campañas de interés público constituyen una carga pública discriminatoria y anacrónica, para Comunidad y Justicia son antilibertarias, al estar filtrando el Estado los contenidos que se emiten.

ARCATEL manifestó una posición intermedia en las audiencias públicas, al solicitar que el Tribunal Constitucional rechazara la impugnación de la UDI contra el *must-carry*, argumentando que este constituye un mecanismo de descentralización efectiva, que en más de 80 países ha demostrado ser el mecanismo más eficaz y adecuado para que señales regionales y comunitarias puedan llegar a estas comunidades. Sin embargo, estuvo de acuerdo con las impugnaciones de la UDI contra el pluralismo, las campañas de interés público y la segunda frecuencia para TVN.

Por otro lado, y en una línea contraria a los argumentos de la UDI y el Gobierno, se presentaron en audiencias públicas el Colegio de Periodistas, el Observatorio de Medios FUCARTEL, la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, la Asociación de Productores Cinematográficos de Chile, la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS) y la Agrupación Reforma del Teatro Chileno.

Varios de los representantes de estas organizaciones hicieron ver las deficiencias en materia de libertad de expresión existentes actualmente en nuestro país, dentro de las cuales se incluía la propia impugnación, que se ha expresado, por ejemplo, en el silencio de la propia televisión sobre la dimensión más social y ciudadana de la ley; un argumento de la Mesa y FUCATEL. El Observatorio de Medios argumentó que si solo un sector del Parlamento (la UDI) impugnaba estos contenidos de la ley, era un indicador de que todo el resto estaba de acuerdo en adecuar la regulación chilena a los estándares internacionales en libertad de expresión.

Con respecto a la defensa del concepto de pluralismo en la ley, un dato objetivo expresado por la Agrupación Reforma del Teatro Chileno fue que el pluralismo ya estaba en la primera ley de tv (1970), donde establecía media hora a la semana para la confrontación de ideas entre las distintas sensibilidades del país. No se trata, por lo tanto, de un tema nuevo en la historia de la regulación de la televisión. Lo que cambia es el énfasis y desarrollo que tiene.

El Colegio de Periodistas esgrimió, también, que al estar relacionada con la dimensión colectiva de la libertad de expresión, la presencia del pluralismo en el texto de la ley fortalece el sistema democrático, ya que protege a sectores vulnerables y permite el desarrollo de otros derechos; y que el pluralismo no es

un concepto tan difícil de definir y más bien su actual formulación terminaba con la inseguridad jurídica presente en el concepto de correcto funcionamiento.

Tanto FUCATEL como CONADECUS y la Asociación de Productores Cinematográficos, insistieron en que el concepto de pluralismo que se introduce con la nueva ley es mucho mejor que lo ya existente, dada la vaguedad del concepto actual de correcto funcionamiento, y la reducción de la noción de pluralismo a la dimensión político-partidista.

En este sentido, tanto CONADECUS como los Productores Cinematográficos y la Agrupación Reforma del Teatro Chileno, consideraron que la actual definición estaba mucho más cerca de la noción de diversidad cultural, en concordancia con el Convenio por la Diversidad Cultural ratificado por Chile en 2005 y con el propio momento de la sociedad chilena, que ya aprobó una ley antidiscriminación durante 2012.

En ese sentido Lorena Donoso, de FUCATEL, se refirió a sanciones del CRTV surgidas a partir de denuncias ciudadanas (por ejemplo, la cobertura informativa al impacto ambiental del proyecto Isla Riesco y el incendio de la cárcel de San Miguel). Ambos casos ilustrarían la incapacidad de los canales para mostrarse pluralistas, únicamente, por medio de la autorregulación para asegurar el derecho de las personas a informarse de manera veraz y oportuna; por ello, la impugnación desconocería la potestad que otorga la Constitución al Consejo Nacional de Televisión como garante de la libertad de expresión y el pluralismo en la tv.

En una misma línea, el representante de CONADECUS Jorge Cisternas informó que ya en 2008 había denunciado, con datos concretos, que el comercio minorista, las empresas de telecomunicaciones y los servicios financieros constituyen el 75% de los reclamos de los consumidores ante el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), y que si las denuncias contra ellos no aparecen en la tv abierta es porque son los principales auspiciadores de esta.

Por último, el representante de la Agrupación Reforma del Teatro, Jaime Mondría, se refirió a la urgencia de una regulación que promueva el pluralismo, entendiendo que se trata de criterios programáticos y no de una imposición, ya que el procedimiento es la denuncia al CRTV y este decide si acoge o no los reclamos contra las faltas de los canales a este respecto.

La defensa del concepto de pluralismo en la ley también derivó en la problematización de la libertad de expresión en relación con la libertad de empresa; la libertad de expresión no puede ser vista solo como desarrollo empresarial, pues tiene una dimensión social y omitirlo en la ley pone el valor de la libertad de empresa por encima de la protección de sectores vulnerables, señaló Javiera Olivares, representante del Colegio de Periodistas. No obstante, Donoso argumentó que el derecho de propiedad, el libre ejercicio económico y las cargas

públicas deben supeditarse a un bien superior, que serían la libertad de expresión y el derecho a la información de toda la ciudadanía; CONADEPUS, por su parte, cuestionó el respeto a la libertad de expresión de los grandes canales de tv, partiendo por la libertad de sus propios trabajadores para expresarse.

Con respecto a las campañas públicas, la representante del Colegio de Periodistas señaló que su carácter era coherente con la responsabilidad del Estado de velar por difundir información sobre derechos; FUCATEL estableció que se trata de una carga pública mínima y responde a la Constitución, y los representantes de la Mesa de Ciudadanía y la agrupación Reforma del Teatro Chileno esgrimieron que la carga es mínima (tanto en sí misma: 21 minutos a la semana por cinco semanas, como con respecto al pago que hacen las concesionarias por usar el espectro, 0,28% de sus ingresos anuales por publicidad), además de que existe la posibilidad de expresarse editorialmente en contra de la campaña, antes o después de su emisión, y hacer sus propias campañas simultáneas, como oponerse a su renovación.

En el caso de la segunda frecuencia para TVN, tanto para FUCATEL como para la Asociación de Productores, se trata de una medida que contribuye a garantizar el acceso de la diversidad a la televisión, en el sentido que lo plantean las directrices de la UNESCO. La Mesa de Ciudadanía y TV Digital, en tanto, puso el acento en el potencial educativo que tenía el desarrollo de una segunda frecuencia para TVN.

Con respecto a las normas de *must-carry*, FUCATEL y la Asociación de Productores recurrieron al mismo argumento sobre garantizar el acceso a la diversidad. La Agrupación Reforma del Teatro Chileno se remitió a la experiencia internacional, señalando que en el caso de Estados Unidos un permisionario de cable que emita solo doce canales está obligado a dedicar un tercio de ellos a contenidos educativos y locales. Y así en adelante, de manera proporcional. Por contraste, señaló que en Chile, VTR —una de las principales empresas del sector— tiene 120 canales. Asimismo, citó la declaración conjunta de los relatores de la libertad de expresión de 2007, que señala las normas de *must-carry* como una medida específica para promover la diversidad.

El representante de la Agrupación Reforma del Teatro Chileno, Jaime Mondría, también se refirió a otros aspectos problemáticos del proyecto de ley y que no fueron impugnados por ningún sector del Parlamento, tales como el artículo 30^o que elevó el monto de las multas a canales abiertos, pero no a la tv de pago; la discriminación que se ejerce contra las concesiones comunitarias, tanto a través del impedimento a la emisión en cadena (que no se aplica a otras concesiones) como por las restricciones de cobertura que se les imponen; la prohibición de acceso a frecuencias de tv por parte de los municipios y el agente responsable del acceso al servicio de TV Digital terrestre por parte del último 15% de cober-

tura de los canales nacionales, que no queda resuelta en la ley: "¿Hablamos de decodificadores? ¿satélites a los que podrían recurrir los actuales concesionarios de alcance nacional como solución complementaria para el último quince por ciento de su cobertura? ¿Solo a cargo de las empresas o compartida injustamente con las audiencias?", se preguntó Mondría. Asimismo, aprovechó de responder al representante de ARCHI Luis Pardo sobre la renovación de concesiones y el incumplimiento de la legislación que protege el trabajo de los artistas, aclarando que cuando se da este incumplimiento no se pierde el derecho a renovar la señal o frecuencia, sino solo la preferencia. Y que debe entenderse como una contraprestación proporcional, dada la existencia de otros agentes que también están interesados en acceder a las concesiones disponibles.

Por último, el CNTV también se presentó en audiencia pública, señalando que los consejeros veían con preocupación la implantación de dos de las normas. En el caso del pluralismo, porque supone que el CNTV debería crear instrumentos para medir la promoción de lo que la ley impone a los canales.

El representante también hizo ver que el concepto ya estaba contenido en leyes de 1970, 1989 y 1992. En el caso de las campañas de interés público, dijo que "abre una puerta bastante difusa" para los consejeros, porque el hecho de que el foco de las campañas sean los derechos de las personas podría llevar a una judicialización de la actividad, en el caso de que no haya acuerdos entre los concesionarios y el Gobierno, sobre los temas o modos de abordar las campañas. Sin embargo, al mismo tiempo reconocía que el CNTV es un órgano autónomo, contramayoritario, que sirve de contrapeso a la autoridad política y que ha visto aumentadas sus atribuciones y facultades con la actual ley.

El fallo del Tribunal Constitucional

El 18 de noviembre se hizo pública la sentencia del Tribunal Constitucional (JC-Ch, 2013). Esta solo consideró inconstitucional la frase final del precepto sobre pluralismo impugnada ("...excluyendo aquellos que atenten contra los mismos"), bajo el argumento de que la mejor manera de saber cuándo existe un discurso contra el pluralismo es que este sea expuesto y debatido públicamente. Tuvo el voto minoritario de los ministros Raúl Bertelsen, María Luisa Brahm e Iván Aróstica⁶⁷.

⁶⁷ Actualmente el Tribunal Constitucional es presidido por Marisol Peña y los ministros integrantes son: Raúl Bertelsen, Hernán Vodanovic, Francisco Fernández, Carlos Carmona, Iván Aróstica, Gonzalo García, Domingo Hernández, Juan José Romero y María Luisa Brahm.

Entre los argumentos que dio el Tribunal Constitucional para declarar la constitucionalidad de la definición de pluralismo presente en la ley de TV Digital se encontraron los siguientes⁶⁸:

- La definición de pluralismo no es fragmentaria ni arbitrariamente restringida, dado que al comenzar calificándose con los adjetivos "social" y "cultural", es suficientemente amplia como para excluir cualquier forma de discriminación.
- El Consejo Nacional de Televisión no opera sobre una realidad nueva, ya que desde la ley de 1992 vela por el pluralismo en términos políticos y esto no ha significado riesgo alguno para la libertad de expresión.
- La existencia de una definición de pluralismo en la Ley de Prensa –válida para todos los medios de comunicación social– no desmerece que exista esta conceptualización de la ley aplicable solo al pluralismo televisivo.
- El deber de promoción del pluralismo no puede considerarse interferencia indebida de la ley en la libertad editorial de concesionarios y permisionarios, dado que normas nacionales, como internacionales, consagran el deber de respeto y promoción de los derechos fundamentales de las personas, siendo el respeto a la diversidad de los sujetos uno de sus derechos. Al respecto, la siguiente cita es esclarecedora respecto de la importancia del punto en cuestión:

"Si existieren en un programa de corte económico expresiones hirientes, ofensivas o denigrantes hacia ciertas minorías de 'buena trayectoria para los negocios', pues allí nacerá la obligación editorial de puntualizar la corrección pluralista. Si en un programa deportivo se manifiesta una barra brava ofensivamente en contra de las personas de color, nacerá la obligación del periodista de expresar su repudio a tamaña ignorancia. Si en un programa de farándula se exagera la dimensión degradante o decadente de ciertas formas de vida, nacerá la obligación de puntualizar que las generalizaciones burdas no contribuyen en nada a la riqueza de una sociedad. O si las dificultades del desarrollo de una región del país se las atribuye a la 'ignorancia de una etnia', nacerá la obligación del canal de evitar el asedio racial y étnico de minorías postergadas por décadas. O que si en un relato del homicidio de una mujer por su violador, el crimen se debió en parte al modo en que vestía la mujer, nacerá la obligación de señalar que la responsabilidad hu-

⁶⁸ Ver páginas 83 a 90 de la Sentencia.

mana reside en los actos que se cometen en sí mismos. ¿Qué parte de esta promoción de derechos vulnera la línea editorial de un canal que la tenga? ¿Qué dimensiones del pluralismo parecen incompatibles con el recuerdo de que existen deberes sociales básicos para con minorías étnicas, sexuales o de género? La norma no obliga a inventar contenidos y realizar programas de educación cívica en torno al pluralismo amplio y robusto. Solo exige que en los contenidos que se decidan dar, los respetemos activamente" (*Ibid.*: 86).

La impugnación de las campañas de interés público fue rechazada en su totalidad, bajo los siguientes argumentos⁶⁹:

- No se afecta la libertad de expresión. El medio sigue teniendo bajo su control la línea editorial y sigue disponiendo de prácticamente todo el tiempo de transmisión, ya que 21 minutos a la semana es un tiempo mínimo dentro de la totalidad de la programación de un canal. Y además la libertad de expresión no es solo un derecho que compete a los canales de televisión sino también a las audiencias, que se ven beneficiadas por este tipo de campañas: "El propósito de las campañas es la existencia de una ciudadanía informada. Ese es el fin de la libertad de expresión, pues permite el ejercicio y disfrute de otras libertades (sc: 567/2010). Uno es el derecho de informar y de expresarse. Este es un derecho individual, de carácter personal. Pero también hay otro de carácter colectivo, que es el derecho de recibir información, opiniones y expresiones" (*Ibid.*: 34).
- No se afecta la autonomía de los cuerpos intermedios. Para el rc, la televisión no es un grupo intermedio cualquiera, pues es la propia Constitución la que convoca a la ley, a través de la obligación de velar por el correcto funcionamiento, para regular una serie de aspectos. Las campañas de interés público son definidas por el proyecto de ley como parte del correcto funcionamiento del medio. Al enmarcarse las campañas en el correcto funcionamiento de la televisión, estas dejan de ser una imposición artificial, pues por mandato constitucional es inherente a este medio de comunicación social actuar enmarcado dentro de esta variable. De manera que la autonomía de los canales como grupos intermedios está sujeta a ciertas restricciones, entre las cuales pueden incluirse las campañas de interés público.
- No se afecta la igualdad ante las cargas públicas. Los canales ocupan con sus transmisiones un bien nacional de uso público. Si el Estado entrega el uso del espectro para que los canales de televisión puedan hacer su negocio,

⁶⁹ Ver páginas 23 a 40 de la Sentencia.

estos deben entregar una retribución por su uso. Las campañas de utilidad pública pueden considerarse tal retribución.

- La medida es razonable y mesurada, ya que los canales tienen una serie de privilegios que compensan la limitación. Entre ellos, usan un bien nacional de uso público con sus concesiones. Tienen derecho a las servidumbres que sean necesarias para operar y mantener sus estaciones. En el caso de los actuales concesionarios de libre recepción, en el contexto de la televisión digital, tienen el derecho de solicitar una nueva concesión de radiodifusión televisiva digital, sin someterse a concurso, para lo cual el Estado debe reservar espectro radioeléctrico.

Otras dos consideraciones relevantes que el Tribunal Constitucional desliza cuando rechaza la impugnación contra las campañas de interés público en la ley son:

1. Que no hay una oposición radical entre autonomía de grupos intermedios e intervenciones legislativas, ya que los grupos intermedios no están al margen de los mandatos del legislador.
2. El titular privilegiado y último de la libertad de información es la persona que la recibe y el medio es solo un instrumento.

Este rechazo contó con el voto minoritario de los ministros Juan José Romero, María Luisa Brahm, Iván Aróstica y Raúl Bertelsen.

Con respecto a la impugnación de la segunda frecuencia para tvn, el Tribunal organizó la argumentación de su rechazo a partir de un análisis del estatuto regular correspondiente a una empresa estatal⁷⁰. En primer lugar, la Constitución (artículo 19^o, numeral 21^o) permite al Estado operar empresas bajo fórmulas especiales por antonomasia, de manera que si se alega que el otorgamiento de una potestad especial a una empresa del Estado es, en sí misma, discriminatoria, jamás podríamos poner en aplicación las reglas del Estado Empresario.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en Sesión N° 102, en tanto, señala que si bien las actividades empresariales del Estado se someterán a la legislación común aplicable a particulares, la ley puede establecer excepciones por motivos justificados. A ello se deben agregar que la Ley N° 20.694 (llamada coloquialmente "Ley Corta" de tvn) es una ley aprobada con quórum calificado que amplió el giro de Televisión Nacional de Chile.

Posteriormente se argumentó que durante la discusión de esta ley siempre existió plena conciencia de cuál iba a ser uno de los objetivos de esta ampliación de giro, citándose así al senador Francisco Chahuán, quien durante la discusión de la Ley N° 20.694 habría sostenido que "se aprobó para tvn la existencia de dos *Multiplex* que le permitirán replicar en todo el país el modelo de televisión nacional regional. Al mismo tiempo, existe la intención de que sea un transportador público para los canales locales, comunales, comunitarios y regionales". El Tribunal Constitucional también recordó que esta segunda frecuencia para tvn fue introducida por indicación del propio Presidente de la República, Sebastián Piñera, quien luego se presentó para impugnarla⁷¹.

A partir de lo anterior, el Tribunal señaló que el texto de la ley:

- Compatibiliza las normas del Estado Empresario⁷² con las de la libre competencia sin dificultad alguna. Cumple con el criterio de ser una excepción justificada en la ley y cumple con ser una excepción aprobada mediante ley de quórum calificado.
- El precepto impugnado no favorece la concentración ni es contrario a la libre competencia:

"Primero, se trata de una posibilidad que debe solicitar Televisión Nacional y asignar el Consejo Nacional de Televisión. Segundo, su propósito es establecer un transportador de las señales, canales y producción televisiva que se genera en las regiones, localidades y comunidades, que esta misma ley propicia, financia y promueve. Tercero, es una regla que permite y profundiza el mercado televisivo en las regiones y comunas, puesto que impone una carga (cumpliéndose todos los supuestos de la norma) a Televisión Nacional, satisfaciendo de paso, la vocación nacional de su giro. Cuarto, es el medio adicional para que contenidos culturales y educativos se promuevan a través de este instrumento. Quinto, tiene una cláusula que defiende la institucionalidad de la libre competencia, puesto que opera bajo fórmulas de remanente, en la lógica de ofertas públicas y no discriminatorias [...] Justamente, esta segunda concesión es una vía de realización para la promoción de la autonomía propia de los cuerpos intermedios que en

⁷⁰ El único de los 4 puntos que el Gobierno no impugnó fue el referido a las obligaciones de *must-carry* por parte de los cableoperadores.

⁷¹ El Tribunal Constitucional justifica el uso de este concepto en el artículo 19, numeral 21^o, inciso segundo de la Constitución, según el cual el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado les autoriza.

las regiones, comunas y localidades se dedican a la difusión de contenidos propios vigorizando el pluralismo de nuestro país" (*Ibid.*: 62-64).

El rechazo de la impugnación contó con el voto minoritario de los ministros María Luisa Brahm e Iván Aróstica.

Finalmente, con respecto al rechazo de la impugnación del *must-carry* para canales regionales, locales y comunitarios⁷³, el TC partió argumentando con los objetivos de interés público que justifican la intervención del Estado en el mercado de la tv de pago.

En segundo lugar, consideró que la disposición impugnada establece un conjunto de reglas con una densidad normativa suficiente para permitir su operatividad, de manera que no existen riesgos de interpretación abusiva de la misma por parte del CNTV.

Con respecto al supuesto impacto negativo de esta medida, sobre el derecho de propiedad de las empresas del sector, el TC consideró que "no cualquier impacto económico negativo debe compensarse para evitar una vulneración a dicho derecho" (*Ibid.*: 73).

Al igual que en los otros tres preceptos impugnados, este rechazo contó con el voto minoritario de los ministros Brahm y Aróstica. Este dato es relevante si consideramos que ellos fueron designados en 2013 como integrantes del Tribunal Constitucional por el presidente Sebastián Piñera.

Por último, es interesante señalar que días después de la sanción de la ley en el Parlamento y la impugnación de la misma en el Tribunal Constitucional, el 29 de octubre, se hizo público en Argentina el fallo de la Corte Suprema que declara constitucional la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta ley, aprobada en octubre de 2009, fue impugnada en su momento por el Grupo Clarín en cuatro de sus artículos, relacionados con la restricción a la concentración de licencias de aire y de cable, el desconocimiento de los derechos adquiridos y la obligación de desprenderse de sus licencias antes del vencimiento del plazo original con el que habían sido otorgadas.

El máximo tribunal de la justicia argentina determinó que los cuatro artículos cuestionados eran válidos. En el extenso fallo pueden encontrarse algunas consideraciones que van en la misma línea que aquellas planteadas por el Tribunal Constitucional chileno, entre ellas las siguientes:

- La dimensión colectiva de la libertad de expresión "exige una protección activa por parte del Estado" (CS-A, 2013: 38).

- "El Estado puede optar por la forma que estime conveniente para promover las oportunidades reales de expresión por parte de los ciudadanos y robustecer, así, el debate público" (*Ibid.*: 39).
- "Sostener que existen relaciones jurídicas que resultan insusceptibles de modificación, implicaría sobreponer el interés privado de un particular por encima del interés de la comunidad" (*Ibid.*: 63).
- "El titular de una licencia no tiene un 'derecho adquirido' al mantenimiento de dicha titularidad" (*Ibid.*: 69).

2. El veto presidencial

En el periodo transcurrido entre las audiencias públicas y el fallo del Tribunal Constitucional se produjo otro evento que contribuyó a retardar la promulgación del proyecto de ley. El día 15 de noviembre el presidente Piñera hizo llegar a la Cámara de Diputados la formulación de una serie de observaciones a la ley que dieron lugar a un veto de 28 puntos.

En la institucionalidad chilena el veto presidencial consiste en la facultad que tiene el Presidente para desaprobar una ley o parte de la misma, una vez que ya ha sido sancionada por el Poder Legislativo. Si una ley es vetada, debe volver al Parlamento para ser examinada, lo cual retrasa su promulgación.

En este caso se trata de un veto que, mayoritariamente, elimina o modifica de manera regresiva aspectos importantes de la ley con respecto al correcto funcionamiento, el rol y composición del CNTV, la programación cultural, las campañas públicas, el carácter de las concesiones y la definición del espectro radioeléctrico.

El pasaje de la ley que quedaba más recortado con el veto presidencial era el del *correcto funcionamiento*. Esto es importante, porque como bien lo ha señalado el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la impugnación de la ley contra este mismo proyecto de ley, en la regulación de la televisión en Chile "todo se justifica y explica por el correcto funcionamiento" (TC-CH, *op. cit.*: 40). Esto debido a que, según la Constitución, la misión del CNTV es velar por el correcto funcionamiento de la televisión. Se trata de un mandato constitucional.

Por tanto, la libertad de información de los canales no puede separarse del funcionamiento al que está sujeta. También es importante observar lo que este veto buscaba eliminar, considerando que al revisar este apartado del proyecto de ley el TC señaló: "Nunca antes en la historia legislativa nacional había existido tanta profundidad conceptual detrás de la noción de 'correcto funcionamiento' de la televisión" (*Ibid.*: 88).

⁷³ Ver páginas 66 a 73 de la Sentencia

Así, entre los recortes al *correcto funcionamiento* que hacía el veto se encontraron los siguientes:

- El lugar que ocupa el permanente respeto de los pueblos originarios, en relación al correcto funcionamiento, quedaba menos concreto y explícito (puntos 1 y 5).
- Eliminaba el vínculo del correcto funcionamiento con el cumplimiento de las leyes laborales y de propiedad intelectual por parte de los canales de televisión (punto 3).
- Eliminaba el vínculo del correcto funcionamiento con las facilidades de acceso a los contenidos televisivos por parte de personas con discapacidad (visual y auditiva). También elimina el vínculo del correcto funcionamiento con las campañas de utilidad pública, la programación educativo-cultural y la programación de interés nacional (punto 4).
- Eliminaba el vínculo entre la obligación de permanente respeto del pluralismo, por parte de los canales de televisión, como otra obligación del correcto funcionamiento, y su promoción en los contenidos entregados (primera parte del punto 2). Esto viene a decir que basta con que los canales expongan en sus orientaciones programáticas que cumplen el pluralismo, para no ser denunciados si faltan a este en sus contenidos diarios. La segunda parte del punto 2 viene a eliminar la misma frase que el TC consideró adecuado sacar del texto por contradictoria ("excluyendo aquellos que atenten contra los mismos").

El veto restringía el *funcionamiento y composición* del CNRTV a través de los siguientes puntos:

- Se eliminaba la paridad de género como requisito para la conformación del Consejo Nacional de Televisión (puntos 6 y 7).
- Reconfiguraba el perfil de los consejeros, haciéndolo menos diverso y más institucional (puntos 8 y 9).
- Restringía las competencias del CNRTV en el sentido de catalogar contenidos contraproducentes que se emitan en horario infantil (punto 16).
- Eliminaba la obligación del CNRTV de velar por el pluralismo en los noticieros (punto 17).
- Con respecto al *derecho preferente* en la renovación de las concesiones, había un cambio de redacción, pero –además– ya no bastaba con que los tribunales consideraran grave una infracción a las leyes laborales y de propiedad intelectual de los canales: el CNRTV podría actuar discrecionalmente y omitir

esa gravedad para renovar una concesión con derecho preferente (punto 18). En este caso no era una restricción pero sí un nuevo atributo discrecional.

- Con respecto a la *programación cultural*, el veto reducía la obligatoriedad de horas culturales para los canales de "a lo menos cuatro horas" a "cuatro horas" (punto 10); también reducía y simplificaba los contenidos definidos como programación cultural, al centrarlos en una visión más clásica de cultura como arte y ciencia, dejando fuera la dimensión simbólica, relacionada con el debate de las ideas (punto 11).

Con respecto a las *campañas de interés público*, el veto buscó reemplazar los derechos como el tema de las campañas públicas, por catástrofes o epidemias, exclusivamente (punto 13); ponía límites a la renovación de las campañas públicas (punto 14) y dejaba en los canales la última palabra sobre el contenido de las campañas (punto 15). Es importante recordar lo que ya había dicho el TC sobre el mismo punto, pues el veto iba en una línea completamente contraria.

Con respecto a las *concesiones de televisión*, el veto eliminaba la posibilidad de que TVN use su segunda frecuencia para desarrollar su propia señal regional (punto 19); permitía a organizaciones de carácter religioso ser concesionarias de TV comunitaria (punto 21) contrariando lineamientos internacionales referidos a excluir del acceso a este tipo de frecuencias a organizaciones que realicen proselitismo y quitaba relevancia a la labor de la Fiscalía Nacional Económica ante los cambios en la propiedad de las concesiones de televisión (puntos 22 y 23).

Con respecto al *espectro radioeléctrico*, el veto eliminó atributos claves de su definición en la ley, a saber: que su uso y goce está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad (punto 27), y que las concesiones que se otorgan a personas naturales o jurídicas son, por esencia, temporales (punto 28).

Hay otros aspectos del veto que, a simple vista, podrían considerarse cambios que mejoran la redacción y que no afectan el sentido último del texto, como son los puntos 12, 20, 24 y 25. De estos, solo el punto 24 puede considerarse negativo, por cuanto el cambio de redacción deja menos espacio al desarrollo de los usos interactivos, sociales y comerciales de la TV Digital.

Por último, el único punto que agregó algo positivo al proyecto de ley fue el 26: ahora tanto los concesionarios de TV abierta como los permisionarios de TV de pago –estos últimos son los que incorpora el veto– quedaban afectos a multas por contravenir el correcto funcionamiento.

Tal como fue mencionado en las audiencias públicas por el Colegio de Periodistas, el Observatorio FUCATEL y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, esta ley no recoge de manera significativa las demandas que, desde las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, se buscó incluir en el debate

legislativo durante estos cinco años. Pero tanto, la impugnación de la LDU como el veto del Gobierno la dejaron aun peor que como quedó. Por ello, no deja de ser paradójico mirar el veto a la luz de la autocelebración de la ley, por parte de Piñera, solo un mes antes.

El paso siguiente fue la revisión del veto en el Parlamento. Los parlamentarios de la Nueva Mayoría (ex Concertación más PC) declararon públicamente que votarían contra él. Sin embargo, este acto por sí solo no aseguraba que el veto fuera rechazado, debido a que esto requería un alto quórum para hacerse efectivo. La estrategia seguida fue la impugnación del veto por considerarlo inconstitucional, para lo cual se solicitó el informe de un experto constitucionalista, el cual señaló que el veto tenía "indicios de desviación de poder".

En las comisiones unidas de la Cámara de Diputados que revisaron el veto se votó mayoritariamente su inadmisibilidad. Pero en sala la votación fue menos unánime, ya que se votaron los puntos del voto uno a uno. Once de ellos fueron igualmente rechazados. Sin embargo, entre los puntos del veto que fueron aprobados (o donde no hubo votos suficientes para ser rechazados) se encuentran la eliminación de la restricción explícita a que organizaciones religiosas puedan acceder a concesiones comunitarias, la reducción de la definición de programación cultural, la eliminación de la obligación de los canales de respetar el pluralismo en sus contenidos (y no solo en su definición programática), la suavización de las obligaciones de promoción y respecto de los derechos de los pueblos originarios en la programación de los canales de televisión, la eliminación de la definición del espectro radioeléctrico como "orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad" y la eliminación de la obligación de entregar un informe positivo a las cesiones y transferencias de concesiones por parte de la Fiscalía Nacional Económica dentro de los 30 días siguientes a la recepción de antecedentes. En el Senado no hubo grandes cambios y se mantuvo lo acordado por la Cámara.

A mediados de marzo de 2014 la LDU volvió a presentar un requerimiento de inconstitucionalidad de la ley al Tribunal Constitucional²⁴. Esta vez bajo el argumento de que era jurídicamente cuestionable que el veto se haya aprobado solo en parte y no completamente. No obstante, fue desestimado según la sentencia publicada por este Tribunal el 22 de abril.

Aprobado su examen de constitucionalidad el 7 de mayo de 2014, la ley fue promulgada en el Palacio de La Moneda el 22 de mayo, con parte de las limitaciones a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación que logró

imponer el veto presidencial de Piñera: la ley que ya era insuficiente en este sentido, no hizo más que empeorar con el veto.

Ahora queda pendiente la publicación del plan de espectro y una serie de cuestiones relacionadas tanto con la distribución de las frecuencias como con otros aspectos de la implementación de la ley, tales como: el modo en que se va a reglamentar el nuevo concepto de correcto funcionamiento; cómo se hará para que el perfil de los integrantes del CNRTV se ciña a la ley nueva y a contar de cuándo; cómo se hará efectiva la opción privilegiada por canales locales, regionales y comunitarios en el acceso al Fondo CNRTV para el financiamiento de contenidos; las bases a partir de las cuales se van a asignar las dos concesiones educativo-culturales que entregará el CNRTV; con qué criterios se van a conformar los comités asesores que van a asignar las concesiones comunitarias; cómo se va a asegurar que en el caso de las organizaciones sociales de carácter religioso que adquieran concesiones comunitarias estas incorporen contenidos audiovisuales creados dentro de su zona de referencia, que no respondan a su línea editorial; de qué manera se va a medir la parte del 40% de producción nacional audiovisual que se destine a producción independiente y bajo qué criterios se considerará el adecuado cumplimiento de este aspecto de la ley; cómo se va a seleccionar a los canales regionales, locales y comunitarios que se transmitirán por *must-carry*; cómo se va a fiscalizar el pluralismo en noticieros; cuál va a ser el mecanismo de licitación de espectro para arrendar a concesionarios con medios de terceros y de quién dependerá institucionalmente; cómo se asegurará una distribución equitativa de la reserva de espectro entre canales educativos, culturales, locales, regionales y comunitarios, entre otras cosas.

La cantidad de elementos que involucra el despliegue de la transición y el hecho de que convoque no solamente al CNRTV sino que también a distintos ministerios (al menos a 3: Transportes y Telecomunicaciones, Cultura y Secretaría General de Gobierno) lleva también a preguntarse acerca de la necesidad de la conformación de una Comisión estatal de TV Digital como requisito necesario para una implementación exitosa.

²⁴ Ver <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=2646>.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH V. (2007). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en: X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarce. (eds.): *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales V.I.* LOM Ediciones. Pp. 9-17. Santiago de Chile.
- ACTIV (2012). *Estudio de Inversión Publicitaria 2012*. Santiago: Asociación Chilena de Publicidad. Santiago de Chile.
- AGUILERA C. (2007). "Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales", en: *América Latina Hoy* 46. Pp. 119-143.
- ALBORNOZ L, GARCÍA LEIVA MT. (2012). *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía. Buenos Aires.
- ALDRIDGE M. (2007). "Introducción a la TV Comunitaria", en: J. Sánchez Navarro (curador): *HoritzoTV. Perspectives d'una alta televisió possible*. Institut de Cultura del Ajuntament de Barcelona. Barcelona. Pp. 174-185.
- AMARC. Asociación Mundial de Radios Comunitarias. (2008): *14 Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*. Buenos Aires.
- _____. (2010). *40 Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual*. Fundación Ford. Buenos Aires.
- _____. (2010a). "Ante la CIDH el Estado chileno defiende normativa que discrimina a medios comunitarios". Comunicado de Prensa. Buenos Aires.
- _____. (2010b). "Organizaciones de la sociedad civil manifiestan reparos a ley de radios comunitarias". Comunicado de Prensa. Santiago de Chile.
- ANDUEZA C, BUSTAMANTE J, MÓNDACA K. (2011). *La experiencia de las narrativas transmediáticas en Chile*. Seminario de Investigación, Instituto de la Comunicación e Imagen. Universidad de Chile.
- ARCINIEGAS JL, AMAYA JP, URBANO F, CAMPO W, EUSCATEGUI R, GARCÍA A, GARCÍA X. (2011). "EINTV. Educación virtual basado en televisión interactiva para soportar programas a distancia". *E - colabora*, VI, N° 1.
- ARGENTINA. (2009). *Servicios de comunicación audiovisual. Ley N° 6.522*.
- ARTÍCULO 19. (2007). "Declaración Conjunta de Relatores de la Libertad de Expresión sobre diversidad en la radiodifusión". Amsterdam.
- ARMSTRONG CH. (2005). *Community TV & Video in South Africa: From Special Event to Main Event?* Faculty of Commerce, Law and Management, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

- BACHELET M. (2008). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre. Santiago de Chile.
- BADILLO A. (2012). "Francia: politización y concentración", en: L. Albornoz y M.T. García (2012): *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crafia. Buenos Aires. Pp. 101-125.
- BALTRA L. (2012). *La prensa chilena en la encrucijada. Entre la voz monocorde y la revolución digital*. LOM Ediciones: Santiago de Chile.
- BECEIRA M. (2008). "Information Society Policies: The Digital Divide After the World Summit", en: I. Fernández Alonso & M. Moragas i Spá (eds.), *Communication and Cultural Policies in Europe*. Lexikon, Barcelona. Pp. 123-150.
- BERARDI F., JACQUEMET M., VITALI G. (2004). *Teletext. Máquina imaginativa no homologada*. El Viejo Topo, Barcelona.
- BOYER C. (2010). *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos*. Organización de Estados Americanos (OEA); Washington, DC.
- BIESNAHAN R. (2003). "The Media and the Neoliberal Transition in Chile. Democratic Promise Unfulfilled". *Latin American Perspectives*, Issue 133, Vol. 30, N° 6. Pp. 39-68.
- _____. (2009). "Reclaiming the public sphere in Chile under dictatorship and neoliberal democracy", en: C. Rodríguez, D. Kidd, L. Stein (eds.): *Making our media. Toward a democratic public sphere*. Volumen I. Hampton Press. Cresskill, New Jersey. Pp. 271-292.
- BUCKLEY S., DUER K., MENDEL T., O'SIOCHRU S., PRICE M.E., RABOY M. (2008). *Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation*. The World Bank Group and the University of Michigan Press. Washington, DC.
- BUTCH S. (2003). *El reto de articular una agenda social en comunicación*. Conferencia del III Foro Social Mundial. Porto Alegre.
- BUSO N., JAIMES D. (2011). *La Cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Ediciones FARCO. Buenos Aires.
- BUSTAMANTE E. (2002). "Nuevas fronteras del servicio público y su función en el espacio público mundial", en: J. Vidal-Beneyto (ed.): *La Ventana Global*. Ediciones Taurus. Madrid. Pp. 181-193.
- _____. (2008). "Public Service in the Digital Age: Opportunities and Threats in a Diverse Europe", en: I. Fernández Alonso & M. Moragas i Spá (eds.): *Communication and Cultural Policies in Europe*. Lexikon, Barcelona. Pp. 185-216.
- BUTLER F. (2008). "Regulación Internacional de Must-Carry en Radiodifusión". *Etcétera*, julio.
- CABALIN C. (2010). "Democracia y Comunicación: Un Lugar para los Medios Comunitarios". *Revista F&D* N° 11.
- CALETTI S. (1999). "Ocho notas para una reconsideración de las relaciones medio-democracia", *Sala de Prensa* N° 12, año 2, V. 2.
- CALLE A. (2011). *Democracia radical. Entre círculos y utopías*. Icaria. Barcelona.
- CAMPONOVI S. (2011). *Estado e industrias culturales: La TV chilena y el Fondo de Fomento a la Calidad del Consejo Nacional de Televisión*. Leiden. Holanda.
- CA. Corte de Apelaciones (2012). Fallo Promunciado por la Octava Sala en relación a la solicitud de denegada por la sustracción y avalada por el Consejo para la Transparencia, relativa a la publicación del Estudio Actualización del Plan de Radiodifusión Televisiva. Santiago de Chile.
- CE. Comisión Europea (1992). *Libro Verde sobre pluralismo y concentración de los medios de comunicación*. Bruselas.
- _____. (2003). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativos a los obstáculos que impiden un acceso generalizado a los nuevos servicios y aplicaciones de la sociedad de la información a través de plataformas abiertas en los ámbitos de la televisión digital y las comunicaciones móviles de tercera generación*. Bruselas.
- CD. Cámara de Diputados (2009). Comisión de Ciencia y Tecnología. Sesión 103ª. Especial, celebrada en miércoles 15 de julio de 2009. Valparaíso.
- _____. (2010). *Requerimiento de inconstitucionalidad de Decreto Supremo presentado por 35 diputados de la Concertación ante el Tribunal Constitucional*. Biblioteca del Congreso. Valparaíso.
- _____. (2013). *Oficio 10.967*. Oficio de ley al Ejecutivo (versión de la Ley de tv digital sancionada por el Parlamento). Valparaíso.
- CnE. Consejo de Europa (1989). *Directiva 89/552/CEE (Televisión sin Fronteras) sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*.
- _____. (2002). *Group of Specialists on the Democratic and Social Implications of Digital Broadcasting (MM-S-DB)*. Draft Recommendation. Estrasburgo.
- _____. (2008). *Promoting social cohesion. The role of community media*. Estrasburgo.
- CHILE. (1982). *Ley General de Telecomunicaciones* N° 18.168.
- CIDI. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Declaración Conjunta de los Relatores de la Libertad de Expresión*. Organización de Estados Americanos (OEA). Washington DC.
- CLACPI. Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (2012). *Proyecto de TV Digital y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Informe al Senado de Chile; 30 de enero. Santiago de Chile.
- CNTV. Consejo Nacional de Televisión (2008). *Cultura en televisión desde la perspectiva de los reguladores*. Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2010). *El CNTV y el actual escenario del sistema de televisión en Chile*. Declaración Pública. Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2011a). *VII Encuesta Nacional de Televisión: Principales Resultados*. Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2011b). *Balace de Denuncias Ciudadanas 2011*. Departamento de Supervisión, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2012). *Anuario Estadístico 2011. Oferta y Consumo de programación en TV abierta*. Departamento de Supervisión, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- COLECTIVO POLÍTICA EN RED. (2007). *Repensar la Política en la Era de los Movimientos y de las Redes*. Transnacional Institute-Icaria Editorial. Barcelona.

- COLLADO F. (2008). "La transformación digital de los medios de comunicación comunitarios y sus efectos en la ciudadanía europea", en: R. Rodríguez y J.M. Seco: *Televisión Digital, democracia y servicio público. Una perspectiva crítica*. Aconcagua Libros Sevilla. Pp. 126-156.
- COMISIÓN AFRICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS. (2002). *Declaración de Principios de Libertad de Expresión*. Banjul.
- CONNECTUS CONSULTING INC. (2009). *International Approaches to Funding Community & Campus Radio Final Report*. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: Quebec.
- CP. Colegio de Periodistas (2009). Acta Conclusiones Plenario XIII Congreso Nacional Ordinario "Periodismo y democracia en el Chile del Bicentenario". Santiago de Chile.
- CROYI D. (2012). "México: estrategias, acciones y omisiones", en: L. Alborno y M.T. García: *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Cruja. Buenos Aires. Pp. 151-171.
- CS-CH. Corte Suprema Chile (2011). Oficio N° 79-2011 sobre Informe Proyecto de Ley 24-2011. Antecedente: Boletín N° 6.190-19. Santiago de Chile.
- CS-A. Corte Suprema-Argentina (2013). Fallo de la Corte Suprema Argentina sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 29 de octubre. Argentina.
- CYC. (2010). Informe Síntesis del Comité Técnico Consultivo (CTC) para la Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). ONXAFEL. Consulta: marzo 2011. Montevideo.
- DE LA MAZA G. (2005). *Tan lejos, tan cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- _____. (2007). "Actores y asuntos públicos", en: X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarce (eds.): *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales*. VI. LOM Ediciones. Santiago de Chile, Pp. 149-168.
- DE MORAGAS M. (2009). "De la comunicación a la cultura: Nuevos retos de las políticas de comunicación". *Telos*, N° 81.
- DE SOUSA SANTOS B. (2005). *El Milenio Huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Trotta. Madrid.
- _____. (2006). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Uriandes. Bogotá.
- DEL VALLE C. (2004a). "Comunicación, participación y el dilema existencial del Estado frente a las nuevas lógicas democráticas y ciudadanas: discursos y experiencias participativas en Chile", en: J. Encina, J. Pino, F. Sierra y M. Rosa (eds.): *Participación, Comunicación y Desarrollo Comunitario. Democracias Participativas I*. Diputación de Sevilla/Editorial Atrapasueños/ACSUR Las Segovias/Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo. Sevilla, Pp. 229-273.
- _____. (2004b). "Políticas culturales en Chile durante los últimos 30 años: de la invisibilización a la politización de la cultura", en: F. Sierra, J. Moreno (eds.) (2004): *Comunicación y desarrollo en la sociedad global de la información: economía, política y lógicas culturales*. Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo/Centro Iberoamericano de Comunicación Digital, ciclo/Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, UCAPICC. Sevilla. Pp. 169-182.
- DEL VALLE C. MAYORGA J. (2009). "Participación en Chile: sociedad, comunicación y discursividad", en: H. von Baer (ed.): *Pensando Chile desde sus regímenes*. Ediciones Universidad de La Frontera. Temuco. Pp. 759-771.
- DIPRES. Dirección de Presupuestos (2012). Ley de presupuestos año 2013. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Subsecretaría de Telecomunicaciones. Santiago de Chile.
- DIREC-TV-ADIMARK. (2012). Conocimiento y expectativa ante la llegada de la TV Digital. Santiago de Chile.
- DO. DIARIO OFICIAL. (2009). Resolución Exenta N° 7.219 que fija la Norma Técnica que establece las especificaciones técnicas mínimas que deberán cumplir los receptores de televisión digital terrestre. Santiago de Chile.
- ESPAÑA. (2005). Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. Madrid.
- _____. (2010). Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Madrid.
- DONOSO L. ROJAS X. (2006). "La televisión abierta a las puertas de su digitalización". *Revista Chilena de Deracha Informática*, N° 8. Pp. 29-59.
- FREINSTEIN R. (2012). *Democracia monitorizada en la era de la nueva gálicia mediática. La propuesta de John Keane*. Teoría. Barcelona.
- FERNÁNDEZ D. (ED.) (2011). *Medi@tic. Análisis de casos de tecnología i mitjans*. UOC. Barcelona.
- FERNÁNDEZ J. CAPURRO M. SANMARTÍN J. BLASCO J. (2009). "Políticas de implementación de la TDT en Europa y efectos sobre la reconfiguración de los mercados de televisión: Los casos de Reino Unido, Francia, Italia y Alemania". *Sphera pública 9 Especial: La investigación en España sobre TDT*. Pp. 15-54.
- FETRA TV. Federación de Trabajadores de la Televisión Chilena (2006). "Aporte frente a la adopción de una norma de TDT en Chile". *Audiencias Públicas Subtel*. Santiago de Chile.
- _____. (2010). "Ponencia respecto al proyecto de ley de televisión digital". 1° Congreso de Trabajadores de las Comunicaciones y las Artes Audiovisuales. CAM. Santiago de Chile.
- FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2007). *Una reforma necesaria. Efectos del sistema binominal*. FLACSO. Santiago de Chile.
- FLÓREZANO C. (2010). *La Digitalización de la Televisión en Chile. Apuntes para la Construcción de una Agenda Regulatoria de Largo Plazo*. Departamento de Estudios. Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- FUENTE-ALBA CAROLA F. (2011). *Análisis de los desafíos de la TDT para los canales locales en Chile*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense. Madrid.
- FUENZALIDA V. (2006). "Reformas en la TV Pública de América Latina", en: R.M. Alfaro (ed.): *De lo estatal a lo público. Medios: ¿de quién y para qué?* Calandria. Pp. 19-53. Lima.
- FUNDACIÓN IOL. Escuela de Organización Industrial (2010). *La Industria Audiovisual en España 2010. Escenarios de un futuro audiovisual*. Academia de Televisión-Escuela de Organización Industrial-Corporación Multimedia. Madrid.
- GARCÍA E. (2010). *Taller de Políticas Públicas*. INAMU. San José. Costa Rica.

- GARCÍA MT. (2008a). "Lucés y sombras de una experiencia pionera. Políticas de Televisión Digital Terrestre en el Reino Unido", en: *TELOS*, N° 75, abril-junio, Pp. 35-48. Madrid.
- _____. (2008b). "A new crossroads for digital terrestrial television in Spain: high-definition, mobile and pay services". Paper presentado a la 2nd European Communications Conference (ECEA). Mimeo. Barcelona.
- _____. (2009). "El dividendo digital: desafíos, oportunidades y posiciones nacionales". *RLCS Revista Latinoamericana de Comunicación Social*, 64. Pp. 424 a 436.
- GARCÍA PRINCE, E. (2010). *Taller de Políticas Públicas*. Material de apoyo. Mimeo. San José de Costa Rica.
- GAYMER M, GAETE L, SANTORO A. (2010). *Evaluación del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones*. Minuta Ejecutiva. Dirección de la Presidencia. Santiago de Chile.
- GODOY S. (2009a). "Televisión digital en Chile: ¿es posible más y mejor tv para los chilenos?". *Temas de la Agenda Pública*. Año 4, N° 31.
- _____. (2009b). "Medios y tv local en Chile. Esperanzas y desilusiones en el sistema de medios contemporáneo", en: S. Pellegrini (ed.): *Ventanas y espejos: televisión local en red*. Editorial El Mercurio-Aguilar. Santiago de Chile. Pp. 35-56.
- GUMUCTO M, PARRINI V. (2009). "Política Comunicacional de la Concertación", en: S. Escobar (ed.) *Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Santiago de Chile. Pp. 303-331.
- GUMUCTO-DAGRÓN A. (2003). "Arte de equilibristas: La sostenibilidad de los medios de comunicación comunitarios". Presentado en el III Encuentro *OURMedia*, Baranquillá.
- GÜELI P, MORALES R, PETERS T. (2010). *Una cartilla básica de consumo cultural para América Latina: Elementos metodológicos para el derecho a la participación cultural*. Centro de Investigaciones Socioculturales de la Universidad Alberto Hurtado-Convenio Andrés Bello. Santiago de Chile.
- HEDERSTRÖM CH. (2012). *Community TV and digitalization in the Nordic Countries*. Texto elaborado con motivo del Seminario "tv comunitaria y transición digital en Europa", organizado por la Cátedra UNESCO de Comunicación InCom-UBA con la colaboración del Foro Europeo de Medios Comunitarios (CFME), Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- HUMPHREYS P. (2008). "The Principal Axes of the European Union's Audiovisual Policy", en: I. Fernández Alonso & M. Moragas i Spà (eds.): *Communication and Cultural Policies in Europe*. Lexikon. Barcelona. Pp. 151-183.
- HURTADO ML. (1989). *Historia de la tv en Chile (1958-1973)*. Documentas/Cénica. Santiago de Chile.
- JACQUES M. (2007). "Transparencia y Diálogo Político", en: X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarce. (eds.): *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. V2: El Paradigma de los Derechos Universales*. LOM Ediciones. Santiago de Chile. Pp. 117-132.
- JAILLIE E, LÓPEZ S, PRADA M, OROZCO J, CRUZ M, QUINTERO D. (2010). "Educación y participación a través de la ITV: ¿Está preparado nuestro medio?". *Q: Educación Comunicación Tecnología*, V5 N° 9.
- JAKUBOWICZ K. (1995). "Media as agents of change.", en: D. Paletz, K. Jakubowicz and P. Novosel (eds.): *Glasnost and After: Media and Change in Central and Eastern Europe*. Hampton Press, Cresskill, New Jersey. Pp. 19-47.
- JÉRIZ A. (ed.) (1998). *¿Trabajo involuntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Tecnos: Madrid.
- KEANE J. (1991). *The Media and Democracy*. Polity Press. Londres.
- KRAKOWIAK F, MASTRINI G, BECERRA M. (2012). "Argentina: razones geopolíticas y perspectivas económicas", en: L. Albornoz y M.T. García: *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía. Buenos Aires. Pp. 195-222.
- LANDER E. (1998). "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no-estatal", en: N. Cunillgran y L. Bresser: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós. Buenos Aires. Pp. 447-486.
- LA MORADA. (2009). "Chile", en: G. Gómez y C. Aguirre (coordinadores): *Las Mentadas Invisibles. Nuevas y Viejas Barreras a la Diversidad en la Radiodifusión*. AMARC. Buenos Aires. Pp. 143-168.
- LILLO L. (2010). Consulta sobre divulgación del documento Indicaciones a los proyectos de ley sobre televisión digital en Chile a Luis Lillo, Presidente del canal Señal 3 La Victoria y de la Red de Televisoras Populares (RRP). Correo electrónico a Chiara Sáez, 10 de enero de 2010. Santiago de Chile.
- MARTÍN MP. (2007). "Cohesión social, una perspectiva para avanzar en políticas públicas basadas en derechos", en: X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarce. (eds.): *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales V1*. LOM Ediciones. Santiago de Chile. Pp. 291-323.
- MARTÍN BARBERO, J. (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, Cultura y hegemonía*. Gustavo Gili. Barcelona.
- _____. (2008). "Communication and Cultural Policies in Europe: A Cross-sectional Analysis from a Different Perspective", en: I. Fernández Alonso & M. Moragas i Spà (eds.): *Communication and Cultural Policies in Europe*. Lexikon. Barcelona. Pp. 54-75.
- MATA MC. (2010). "Historia del presente: medios y derechos de comunicación en la escena argentina". *Interín* V. 10, N° 2. Pp. 32-46.
- MAZEPA P. (2007). *Battles on the cultural front: The (de)labouring of Culture in Canada, 1914-1944*. Tesis Doctoral. Carleton University, Ottawa.
- MCCHESNEY R. (1993). *Telecommunications, Mass Media and Democracy: the Battle for the Control of US Broadcasting, 1928-1935*. Oxford University Press. New York.
- _____. (1999). *Rich Media, Poor Democracy*. The New Press. New York.
- MCQUAIL D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Amorrortu editores (1992). 1^a ed. en inglés. Buenos Aires.
- MEADOWS M, FORDE S, EWART J, FOXWELL K. (2007). *Community Media Matters. An Audience Study of the Australian Community Broadcasting Sector*. Griffith University. Brisbane, Australia.
- MILÁN S. (2006). "Medios comunitarios y regulación: Una perspectiva de comunicación para el desarrollo". *Investigación y Desarrollo*. Volumen 14.
- MONCBERG MO. (2009). *Los Magnates de la Prensa. Concentración de los medios de comunicación en Chile*. Debate. Santiago de Chile.

- MOSCO V. (2011). "La Economía Política de la Comunicación: una tradición viva", en L. Albornoz: *Poder, Medios, Cultura, Una mirada crítica desde la Economía Política de la Comunicación*. Paidós, Buenos Aires. Pp. 61-90.
- MOULIAN T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. LOM Ediciones. Santiago de Chile.
- MUJICA P. (2010). *Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Documento de Discusión. Corporación Participa. Santiago de Chile.
- MURDOCK G. (2004). *Building the Digital Commons: Public Broadcasting in the age of internet*. University of Montreal. The Spry Memorial Lecture. Montreal.
- NAMACURA Y. KUMARE N. (2012). "Japan: servicio universal, alta definición y movilidad", en: L. Albornoz y M.T. García: *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía. Buenos Aires. Pp. 223-248.
- NAVARRETE J. (2008). "Habría preferido una ley con más sustancia y menos elementos técnicos. La nueva televisión según Jorge Navarrete". *Revista Capital*, N° 242. Santiago de Chile.
- OCHSENIUS C. (2003). "Radios comunitarias: ¿segmentación o protagonismo de las audiencias?". Seminario *Nuevas perspectivas acerca del medio radial*, Pontificia Universidad Católica. Santiago de Chile.
- OLAVARRÍA M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos. Documento de Trabajo N° 11. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- OLAVARRÍA M., NAVARRETE B., FIGUEROA V. (2009). *¿Cómo se formulan las Políticas Públicas en Chile? Evidencia desde un caso de estudio*. Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- OLIVER & OHLBAUM ASSOCIATES LTD. y DOTCOM LTD. (2008). *The effects of a market-based approach to UHF spectrum management and the impact on broadcasting*. Londres.
- ONU. Organización de Naciones Unidas (2010). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*. Sr. Frank La Rue A/HRC/14/23.
- OYARCE H. (2007). "Políticas e institucionalidad social en Chile de los 90. Experiencias, lecciones y desafíos", en: X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarce. (eds.): *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales VI*. LOM Ediciones. Santiago de Chile. Pp. 325-348.
- _____. (2009a). *Formación de Políticas Públicas*. Apuntes s/ref. Santiago de Chile.
- _____. (2009b). *Enfoques y tendencias en las Políticas Públicas*. Apuntes s/ref. Santiago de Chile.
- PAUTASSI LC. (2008). "La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos", en: X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarce. (eds.), *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales*. V2. LOM Ediciones. Santiago de Chile. Pp. 89-116.
- PA. Plataforma Audiovisual (2009). *Indicaciones al proyecto TVSI en la Cámara de Diputados*. Documento de Discusión. Santiago de Chile.
- PE. Parlamento Europeo (2007). *The state of community media in the European Union*. Parlamento Europeo. Policy Department Structural and Cohesion Policies. Bruselas.
- _____. (2008). Resolución del Parlamento Europeo del 25 de septiembre de 2008 sobre los medios del Tercer Sector de la comunicación. Parlamento Europeo. Bruselas.
- PE-COE. Parlamento Europeo y Consejo de Europa (2002). *Directiva 2002/21/CE relativa a un nuevo regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*. Estrasburgo.
- _____. (2007). *Directiva 2007/65/CE por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE de Televisión Sin Fronteras*. Estrasburgo.
- PEÑA P. (2012). *Internet y Plataformas Digitales en Chile: Transparencias y Espasmos de su potencial democratizador*. Santiago de Chile.
- PEREDA C., DE PRADA MA., ACTIS W. (2003). *Investigación Acción Participativa. Propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía*. Colectivo Ioe. Madrid.
- PIÑEDA S. (2013). Oficio N° 267-361 de S.E. el Presidente de la República, por el cual formula observaciones al proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre. Santiago de Chile.
- PNUD-CHILE. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Las Paradojas de la Modernización*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- _____. (2000). *Más Sociedad para gobernar el futuro*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- PIRENTE S. (2009). "Informaciones regionales: bajos indicadores de calidad = baja presencia en la agenda noticiosa nacional", en: S. Pellegrini (ed.): *Ventanas y espejos: televisión local en red*. Editorial El Mercurio-Aguilar. Santiago de Chile. Pp. 57-80.
- QUINTANA M. (2011). *Reconfiguración de Sentidos Territoriales de Comunicación Popular en la Sociedad de la Información*. Tesis de Magister en Ingeniería de Medios para la Educación, Universidad Técnica de Lisboa. Portugal.
- RECIBRO N. (2011). "Los medios ciudadanos ante la digitalización en Francia y España. Una aproximación desde el derecho a comunicar". *Eptic*, Vol. 13, N° 3.
- REDA-CITIZ. *Relatorio Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002): Informe Anual 2002, Capítulo IV "Libertad de expresión y prensa"*. Organización de Estados Americanos (OEA). Washington DC.
- RED. RED DE TELEVISORAS POPULARES, (s/f). *Declaración de principios*. Mimeo. Santiago de Chile.
- ROSAÑYALLÓN, P. (2007). *La Contrademocracia*. Manantial. Buenos Aires.
- SÁEZ BAEZA, CEL. (2008). *Tercer Sector de la Comunicación y regulación de la televisión en el contexto digital: los desafíos pendientes en Chile*. Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2009). *El tránsito a la TV Digital en España. Aprendizajes para el caso chileno*. Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2010a). *Conceptualización y contextualización del tercer sector de comunicación: aportes al debate legislativo sobre televisión comunitaria en la transición digital chilena*. Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión. Santiago de Chile.
- _____. (2010b). "Promesas de Calidad y Diversidad de la Televisión Digital Terrestre en España: ¿qué está sucediendo con el Mercado de la Ficción?". Comunicación pre-

- sentada en la sección de Economía Política de la Conferencia de la International Association for Media and Communication Research IAMCR, 18-22 julio. Universidade do Minho Braga, Portugal.
- SÁEZ BAEZA CH, ESPINOZA C. (2012). *Televisión comunitaria chilena ante el desafío de la televisión digital*. Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión, Santiago de Chile.
- SÁEZ BAEZA CH, MONDRÍA J. (2012). *Ciudadanía, participación e interés público: Análisis del proyecto de ley que permite la introducción de la TV Digital en Chile*. Asociación Chilena de ONGS (ACCIÓN), Santiago de Chile.
- ____ y MONDRÍA J. (2013). *Diagnóstico #TVDigitalChile: ni sustentabilidad del diseño institucional, ni resguardo del interés público*. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Santiago de Chile.
- SAFFÓN P. (2007). "El Derecho a la Comunicación: Un Derecho Emergente", en V.V.A.A. *No es posible el silencio [textos, experiencias y procesos de comunicación ciudadana]*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Bogotá.
- SALVAT P. (2007). "Derechos humanos y pensamiento crítico latinoamericano", en X. Erazo, M.P. Martín, H. Oyarte, (eds.): *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales*. VI. LOM Ediciones, Santiago de Chile. Pp. 349-366.
- SEN. Senado de Chile (2011). Indicaciones formuladas durante la discusión en general del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que permite la introducción de la televisión digital terrestre. Boletín N° 6.190-19. Biblioteca del Congreso, Valparaíso.
- ____ Senado de Chile (2012). Segundo informe de las comisiones de educación, cultura, ciencia y tecnología y de transportes y telecomunicaciones, uridas, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que permite la introducción de la televisión digital terrestre. Boletín N° 6.190-19. Biblioteca del Congreso, Valparaíso.
- SEGOVIA AL. (2012). "Estados Unidos: una transición enmarañada en un complejo mercado televisivo", en: L. Albormoz y M.T. García: *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía, Buenos Aires. Pp. 127-144.
- SEL S. (2010). "Actores sociales y espacio público. Disputas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina", en: S. Cel. (comp.): *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*. CLACSO, Buenos Aires. Pp. 183-210.
- SIERRA F. (2004). "Sociedad de la información y movimientos sociales: Alternativas democráticas al modelo de desarrollo social dominante", en: V. Mari Sáez (coord.): *La Red es de Todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la Red*. Popular, Madrid. Pp. 91-115.
- SPARKS C, READING A. (1995). "Re-regulating television after communism: a comparative analysis of Poland, Hungary, and the Czech Republic", en: F. Concoran and P. Prestos. (eds.) *Democracy and Communication in the New Europe: Change and Continuity in East and West*. Hampton Press. Pp. 31-50. Cresskill, New Jersey.
- STARKS M. (2012). "El Reino Unido: consenso y planificación", en: L. Albormoz y M.T. García: *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía, Buenos Aires. Pp. 43-70.
- STEIN E, TOMMASI M, ECHEBARRÍA K, LORA E, PAYNE M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económica y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo -David Rockefeller Center for Latin American Studies. Editorial Planeta Mexicana. México D.F.
- SUÁREZ R. (2009). "España y Suecia: apuntes comparativos sobre las políticas públicas para la implantación de la TDT". *Sphera Pública N° 9 Especial: La investigación en España sobre TDT*. Pp. 55-78.
- SUBIRATS J, KNOEPFEL P, LARIBUE C, VARONE F. (2008). *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona.
- SUBIRATS J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política? De "no nos representam" a la democracia de la común*. Icaria, Barcelona.
- SURTEL. Subsecretaría de Telecomunicaciones (2012). *Mirada "Proyecto Desarrollo Competencias Técnicas Regionales para la Televisión Digital de Libre Recepción"*. Santiago de Chile.
- TC-CH. Tribunal Constitucional-Chile (2013). Requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de diputados, que representan la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara, respecto de las preceptos que indican del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión d. STC. (2541/13), 18 de noviembre de 2013. Santiago de Chile.
- TIRONI E, SUNDEL G. (1993). "Modernización de las comunicaciones y democratización de la política". *Estudios Públicos*, 52. Pp. 215-246.
- TOMASSINI L. (2007). *Abrir las Puertas. El Proceso de Formación de las Políticas Públicas*. Apuntes s/ref. Santiago de Chile.
- TREMBLAY G. (1988). "La noción de servicio público", en: *Telos*, N° 14 junio-agosto, Fundesco. Madrid.
- UIT. Unión Internacional de Telecomunicaciones (1994). *Conferencia de Plenipotenciarios*. Kyoto- Japón.
- UNESCO. (2005). *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. París.
- URUGUAY. (2008). *Servicio de Radiodifusión Comunitaria, Ley 18.232*.
- VAN CULENBURG J, McQUAID D. "Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communication Policy Paradigm?", en: I. Fernández Alonso & M. Muragas (Spá (eds.): *Communication and Cultural Policies in Europe*. Lexikon, Barcelona. Pp. 24-50.
- VILLAR R. (2003). "Introducción. De la participación a la incidencia de las osc en las políticas públicas", en: I. González Bombal, C. H. Acuña, R. Villar (eds.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Libros del Zorzal, Buenos Aires. Pp. 13-29.
- VINELLI N. (2011). "Por una Televisión Alternativa y Masiva", en: N. Vinelli (ed.): *Comunicación y televisión popular*. Cooperativa gráfica El Río Suena, Buenos Aires. Pp. 11-36.
- VIVANCO Á. (2010). *Televisión Digital Terrestre: un desafío para el Chile del Bicentenario*, en: *Revista CNTV*, febrero. Santiago de Chile. Pp. 94-95.
- VOTO CIUDADANO. (2011). *Consulta Ciudadana sobre TV Digital*. url: sitio.votociudadano.cl/?page_id=381

- VV.AA. (2009): *Community Broadcasting and Media Year 2015. A five year plan to create the world's most innovative, accessible community media sector*, Community Broadcasting Foundation (CBF), Sydney.
- WEBER, I. (2012): "China. Un entorno multiplataforma entre el Estado y el Mercado", en: L. Albornoz y M.T. García: *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. La Crujía. Buenos Aires. Pp. 249-268.
- YIN, R.K. (1994): *Case study research: design and methods* (2nd ed.). Sage, Thousand Oaks, California.