

Medios de Comunicación

Medios y comunicaciones: poco ruido, muchas nueces

Elisabet Gerber *

* Directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert. Asistente de investigación: Christoph Kuhlmann.

Las políticas públicas de comunicación no se cuentan entre los temas más relevados de la agenda política en esta fase inicial del nuevo gobierno de Chile, sin embargo en este campo se abren importantes desafíos que requieren, en varios casos, rápida acción desde el Estado. En este contexto, intentamos analizar qué panorama se abre en materias de políticas de comunicación en el periodo gubernamental iniciado el 11 de marzo partiendo de una perspectiva: ¿cuáles son las claves que pueden abrir puertas hacia la democratización de las comunicaciones en Chile?

El actual gobierno parte desde un escenario massmediático caracterizado por una alta concentración de la propiedad y, por sobre todo, marcado por una concepción unidimensional de las comunicaciones como mercado, tendencias que lejos de verse contrarrestados en el proceso de convergencia digital, se acentúa: aumentan los celulares per cápita y las ventas de equipos electrónicos de última generación sin que se reduzca la brecha digital, reflejo de las grandes desigualdades que padece Chile.

La extrema mercantilización de las industrias infocomunicacionales y la alta concentración de la propiedad de los medios de comunicación en el país ha llamado la atención más allá de sus fronteras. Así, el departamento de Estado de los EEUU -recogiendo informes del BPE de la Fundación Equitas- ha advertido en su Informe por País sobre DDHH 2013 sobre la concentración de medios, la desproporcionada distribución de la publicidad estatal en beneficio de Copesa y el Mercurio, así como sobre la ausencia de un marco legal para garantizar la distribución justa de frecuencias a diferentes medios radiofónicos.¹ Por su parte, en noviembre pasado Reporteros sin Fronteras llamaba a las dos principales candidatas presidenciales a comprometerse “de manera firme a favor de la democratización del espacio de comunicación y de información” y señalaba que a diferencia de otros países cercanos, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar².

Falta una política pública desde una perspectiva integral, social y convergente de los procesos tecnológicos. En los años recientes se registran dos tendencias alarmantes en Chile: la concentración de la propiedad -mayor aun que en los medios tradicionales- y la profundización de la brecha digital

1 US Department of State. Country Reports on Human Rights Practices for 2013 (2013) en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dlid=220428#wrapper>

2 El Periodista online. (15/11/2013). Reporteros sin fronteras aboga por la democratización del espacio mediático chileno, en: <http://elperiodistaonline.cl/locales/2013/11/reporteros-sin-fronteras-aboga-la-democratizacion-del-espacio-mediatico-chileno/>

Un balance de la administración Piñera: business is business

Televisión. Uno de los temas más relevantes en materia de políticas de comunicación en Chile durante el gobierno de Piñera, ha sido el proceso que llevó a la sanción de la ley que regulará la Televisión Digital Terrestre (TDT), aprobado en octubre de 2013 tras cinco años de debate. El seguimiento de este proceso puso en evidencia en reiteradas oportunidades el enorme peso que tienen grandes corporaciones empresariales –en este caso, los canales privados– en la toma de decisiones que afectan directamente la calidad de la democracia. Y si la ley sancionada ya daba cuenta del intenso lobby desplegado por las empresas en el proceso³, el veto del Presidente Piñera a pocos días de aprobada la ley, no dejó margen de duda sobre los intereses priorizados por el gobierno saliente. El veto daba por tierra con varios puntos acordado, en gran parte, gracias al trabajo sostenido de actores de la sociedad civil, buscando una TV más diversa y plural. Finalmente, de los 28 puntos que contenía el veto, sólo fueron aprobados cuatro por el Parlamento. No obstante, la Alianza resiste mediante nuevas apelaciones ante el Tribunal Constitucional (desarrolladas más adelante).

A principios de octubre se aprobó la llamada “Ley Corta de TVN” (Ley N° 19.132). Finalmente Televisión Nacional (TVN) podrá ampliar su giro en el rubro de las telecomunicaciones. En síntesis, el proyecto aprobado establece que TVN podrá realizar las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones. Por otro lado TVN no podrá ceder, vender, arrendar o proporcionar espacio televisivo gratuito ni a precios inferiores a los de mercado, como tampoco beneficiar ‘indebidamente’ a terceros en la venta de contratación de publicidad o espacio televisivo y radial⁴. La “ley larga” de TVN, entretanto, duerme en algún rincón del Parlamento.

La preocupación puesta en la ampliación del giro comercial de TVN puso en evidencia, una vez más, que la prioridad del anterior gobierno estuvo puesta en lograr mejores condiciones de explotación comercial sin abordar la cuestión del cumplimiento de su rol de servicio público ya que la existencia de mejores oportunidades comerciales no garantizaría que los eventuales ingresos se destinen al cumplimiento del rol de servicio público de la estación⁵.

3 González R., René, Faine Alejandro. (07/7/2012). TV abierta vs. Cable: La millonaria pugna que frena la televisión digital, en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/07/761819/tv-abierta-vs-cable-la-millonaria-pugna-que-frena-la-televisión-digital>

4 Sindicato Número 2 TVN. (6/10/2013). TVN amplía su rubro: aprobada Ley corta, en <http://www.sindicato2tvn.cl/2013/10/tvn-amplia-su-rubro-aprobada-ley-corta/>

5 El Mostrador. (09/05/2012). Fucatel alerta sobre ley corta de TVN <http://www.elmostrador.cl/pais/2012/05/09/fucatel-alerta-sobre-ley-corta-de-tvn/>

Radiofonía. En el ámbito radial, la tendencia a la concentración y homogeneización de contenidos alarma. Contrariamente a lo que fue la tradición radial en Chile, hoy parece que el mercado radial ofrece mucha menos variedad que televisivo. La compra de radios Horizontes y Oasis ha sido un nuevo capítulo de la transformación radical que ha tenido la radio comercial en Chile. En las redes sociales se expresó la preocupación por la fuerte tendencia a la homogenización de la oferta radial que presiona por descartar proyectos arriesgados e innovadores en favor de otros de corte masivo y "asegurados" (situación similar a la de la TV)⁶. Paralelamente, se expresaron opiniones favorables al actual escenario radial, destacando que la digitalización será un rotundo cambio en el cual habrá espacio para una gama más amplia de oferta -y por lo tanto quedaría saldado el déficit en cuanto a diversidad-.

A su vez, en el mes de marzo se retomó un proyecto de ley que exige como requisito a las radios de nuestro país emitir al menos un 20% de música o interpretación nacional en la programación. La Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI) salió a la palestra criticando la medida por lo dura que sería una imposición de ese tipo; también el ex ministro de Cultura Luciano Cruz-Coke señaló que esto atentaría contra la libertad editorial de las radios. Queda pendiente llevar este debate a la opinión pública ya que, en principio, el tema parecería dirimirse entre los intereses de artistas y de radioemisores⁷, omitiendo a los públicos cuyos gustos y preferencias se dan por sobreentendidos o se desprenden en interpretaciones reduccionistas de los niveles de audiencia. Una vez más, cabe la pregunta: ¿los altos rating son indicadores de "lo que la gente quiere", de lo que "pide el público" o meramente de lo que se puede elegir entre lo que hay? Experiencias como la de Brasil, en donde la decisión de incluir un 50% de música brasileña en las radios ya en el siglo pasado jugó un papel fundamental en el desarrollo de corrientes mundialmente famosas, como

”

Resultará clave corregir la miopía que ha marcado la mirada sobre los medios de comunicación como mercado que no difiere en sus rasgos esenciales de cualquier otro mercado de bienes y servicios, enfoque funcional a los intereses de las grandes corporaciones más mediáticas.

6 Gerber E. en Barómetro de Política y Equidad, La cuenta regresiva. Cap. 8 Medios de Comunicación. La recta final de una carrera desigual, en pág. 170, en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06-08.pdf>

7 El Mostrador (13/3/2014) Música chilena en las radios. La ley de los que sobran. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/03/13/musica-chilena-en-las-radios-la-ley-de-los-que-sobran/>

la bossa nova⁸, dan que pensar sobre las peculiares relaciones entre oferta y demanda en lo que respecta a consumos culturales.

Telecomunicaciones. En tiempos anteriores al gobierno de Sebastián Piñera, se habían logrado algunos avances en Chile orientados a mejorar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado acceso universal a Internet a nivel nacional. No obstante, falta una política pública desde una perspectiva integral, social y convergente de los procesos tecnológicos⁹. En los años recientes se registran dos tendencias alarmantes en Chile en este ámbito: la concentración de la propiedad -mayor aun que en los medios tradicionales- y la profundización de la brecha digital. Recientemente, CONADECUS presentó una demanda por el acaparamiento de espectro en la licitación de banda ancha de 700 Mhz¹⁰, cuestión abordada ya en números anteriores de esta publicación¹¹. Realizar un balance apuntando a las posibles variaciones recientes en la brecha digital resulta una tarea ímproba por los contrastes existentes en los datos disponibles y por su falta de actualización.

En este contexto, las fuentes oficiales de la administración Piñera tendieron a situar a Chile a la vanguardia de la Sociedad de la Información y en posiciones destacadas dentro de la OCDE, en tanto que otras fuentes, como medios de comunicación y estudios académicos, ofrecen una perspectiva opuesta.

Resulta indiscutible que la cantidad de conexiones a banda ancha móvil ha crecido vertiginosamente: según la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile contaría con 5,5 millones de conexiones de banda ancha móvil, mientras que en banda ancha fija los números alcanzan el 35% de penetración¹². Sin embargo, la cantidad de conexiones poco dicen sobre la inclusión digital. En general, en las políticas impulsadas en materia de telecomunicaciones por la administración que terminó su tarea en marzo de 2014, hubo dos actores protagónicos: el gobierno y el empresariado del sector. Así, en mayo de 2013, el Piñera anunció la Agenda Digital 2013 – 2020. Según indicaba la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, dependiente de la Subtel, la Agenda Digital “se creó con la opinión recibida

8 Ibid.

9 Fundación Progresía (2013) Propuestas para un debate ciudadano. Pág.110

10 Observatorio Fucatel (13/3/2104) Conadecus presenta demanda por acaparamiento del espectro, en <http://www.observatoriofucatel.cl/conadecus-presenta-demanda-por-acaparamie%E2%80%8Bnto-de-espectro/>

11 Gerber E. en Barómetro de Política y Equidad, diciembre 2013, Cae el Telón, capítulo “Medios y Comunicación. Fin de la Transmisión”, pág. 183

12 Emol (2/9/2014) Chile necesitaría 22.000 millones de dólares para terminar con la brecha digital <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2014/02/09/643949/chile-necesitaria-22000-millones-de-dolares-para-terminar-con-la-brecha-digital.html>

de múltiples sectores, expertos, referentes y también ciudadanos que son usuarios de las TIC's"¹³. No obstante, representantes del sector empresarial y actores gubernamentales representantes del mundo académico y de las organizaciones de la sociedad civil dedicados a esta materia, señalaron haber sido excluidos del proceso.

En definitiva, el seguimiento de estos procesos revela la línea que el gobierno nacional ha sostenido durante estos cuatro años defendiendo la primacía del mercado y excluyendo a actores de la sociedad civil, como académicos y organizaciones especializadas, de los procesos de decisión.

Nuevos tiempos políticos, ¿nuevas perspectivas?

En la nueva fase política que inicia Chile los desafíos en materia de políticas de comunicaciones están marcados tanto por cuestiones de larga data y de carácter estructural, como la alta concentración de la propiedad de los medios o la casi inexistencia de medios públicos, como por la revolución que imponen las nuevas tecnologías de la mano de la TV digital. La perspectiva del siguiente análisis intenta articular ambas dimensiones, buscando qué posibilidades se abren a través del aterrizaje de la TDT y de los cambios institucionales que conlleva el nuevo gobierno, para corregir esta suerte de déficit estructural que padece el país en términos de democratización de las comunicaciones.

Ley de TV Digital

El 5 de marzo pasado concluyó la votación del veto presidencial a la Ley de TV Digital y debía así finalizar el último trámite restando su revisión por el Tribunal Constitucional y su promulgación por la presidenta de la República. Cabe recordar que esta ley fue despachada por el Congreso en octubre de 2013, sin embargo, despejando toda duda sobre qué intereses pesaron más en la balanza del anterior gobierno, el presidente Piñera aplicó un veto presidencial el 15 de noviembre ppdo. El antecedente de esta medida fue el veto presentado por parlamentarios de la UDI días antes, que según a declaraciones del diputado Hasbún (UDI) respondía a que "el proyecto en las condiciones actuales es muy peligroso, y Chile se puede transformar en Venezuela o Cuba en materia de prensa"¹⁴. Finalmente el Tribunal Constitucional sólo impugnó una frase de la definición de pluralismo,

13 Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital. (s/f). Presentación Agenda Digital Imagina Chile, en: <http://www.desarrollodigital.gob.cl/palabras-del-subsecretario-de-telecomunicaciones>

14 El Mostrador. (9/11/2013) Tribunal Constitucional rechaza impugnación a la ley de televisión digital y la UDI espera que el gobierno use el veto presidencial, en <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/09/tc-rechaza-impugnacion-a-la-ley-de-television-digital-y-la-udi-espera-que-el-gobierno-use-el-veto-presidencial/>

rechazando otros tres artículos. Pocos días después, el presidente Piñera hizo uso del último recurso que le daba la institucionalidad al aplicar un veto presidencial que contenía 28 puntos e iba mucho más allá del planteado por los parlamentarios de la UDI¹⁵. Esto generó gran rechazo en la entonces oposición y entre organizaciones involucradas en la elaboración de la ley, ya que esa herramienta borraba "acuerdos amplios que se habían tomado luego de 5 años de discusión parlamentaria"¹⁶. Senadores como Alejandro Navarro y Guido Girardi señalaron que el espíritu del veto en particular era privilegiar los intereses individuales de los actuales concesionarios de TV por sobre las necesidades de la sociedad y el colectivo¹⁷.

Siguiendo el camino institucional que corresponde, la ley con el veto regresó a la Cámara de Diputados y luego al Senado para que los parlamentarios aprobaran o rechazaran los cambios. Este proceso produjo resultados diferentes, ya que sobre el total de 28 puntos que contenía el veto de Piñera, la Cámara de Senadores rechazó puntos que habían sido aprobados en la Cámara de Diputados -en donde se habían aprobado 12 puntos-. Finalmente, la coincidencia requerida en la votación entre ambas cámaras sólo se produjo en 4 de los 28 puntos. En este contexto, provoca confusión la información que presentaron varios medios de comunicación señalando "Por 15 votos a favor, 10 en contra y una abstención, el Senado aprobó el veto presidencial"¹⁸ ya que, en definitiva, la gran mayoría de los contenidos del veto del ex presidente Piñera fueron rechazados.

Viudos del veto: la Alianza resiste. El karma que parece haber acompañado a la ley desde su nacimiento y que marcó un camino plagado de dificultades, secretismo, confusos avances y retrocesos, no la abandona. El 11 de marzo pasado, un grupo de senadores de la UDI y RN presentó un requerimiento de inconstitucionalidad en el cual apela la inadmisibilidad de 11 de las 28 observaciones del veto presentado por el ex presidente Sebastián Piñera. El documento presentado ante el Tribunal Constitucional (TC) fue rechazado por éste el 20 de marzo, sin embargo, los parlamentarios podrían reiterar la apelación. Si el TC considera que el Parlamento no obró correctamente

15 Para mayor información ver Barómetro de Política y Equidad n°7 de diciembre de 2013, "Cae el telón. El último gobierno de Sebastián Piñera", capítulo "Medios de comunicación" <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro07-08.pdf>

16 Observatorio Fucatel (6/3/2014) Finaliza tramitación parlamentaria de ley de TV digital después de más de 5 años, en <http://www.observatoriofucatel.cl/finaliza-tramitacion-parlamentaria-de-ley-de-tv-digital-despues-de-mas-de-5-anos/>

17 Ibíd.

18 Ese tipo de enunciados se observan por ejemplo en http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=93258 y en El Mostrador <http://www.elmostrador.cl/ahora/2014/03/05/senado-concluye-despacho-de-ley-sobre-television-digital-con-aprobacion-de-veto-presidencial-2/>

al rechazar partes del veto, el proceso habría de retrotraerse al momento en que entró el veto al Parlamento, lo que implicaría pasar nuevamente por las dos cámaras, demorando nuevamente todo el proceso. (A la fecha de cierre de este artículo, tras el rechazo de la apelación por parte del TC, los parlamentarios no habrían apelado la medida).

Más allá de los laberintos que siga recorriendo la ley, los aspectos más significativos en la versión final -es decir, recogiendo las observaciones al veto- son los siguientes:

Pluralismo. Este punto había generado gran alarma entre organizaciones de la sociedad civil ya que el veto apuntaba a eliminar la obligatoriedad de promover el pluralismo, argumentando que "no se puede imponer a los canales una definición de pluralismo", porque sería entrometerse en la línea editorial de los medios de comunicación¹⁹. Sin embargo, se elimina la palabra "promover" pero se incluye "respetar" y, en opinión del Observatorio Fucatel, el texto final permite sostener que "la definición del pluralismo incluye los aspectos fundamentales para el respeto de los valores que busca resguardar"²⁰.

*"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, la observancia de estos principios"*²¹.

A su vez, el art.14 dispone:

"El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo".

Según el Observatorio de Medios FUCATEL, esto implicaría que los operadores deberán diseñar toda su programación con "pleno resguardo al pluralismo". Por otra parte, la ley establece, además, otro resguardo al pluralismo cuando señala que deberá cautelarse que en la integración del Consejo se respete el pluralismo y la paridad de género (Art. 2 inc. 4).

19 <http://www.sentidoscomunes.cl/veto-presidencial-ley-de-tv-digital-tenemos-un-pluralismo-escualido/3>

20 Observatorio Fucatel (14/3/2014) Ley de TV Digital fue despachada a TC para su aprobación <http://www.observatoriofucatel.cl/ley-de-tv-digital-fue-despachada-a-tribunal-constitucional-para-aprobacion/>

21 Ver documento anexo en artículo del Observatorio Fucatel, op.cit.

Concesiones. Finalmente se aprobó una norma que establece que todas las concesiones de TV digital serán temporales y tendrán un plazo de 20 años a los concesionarios con medios propios y cinco años para quienes posean medios de terceros. Aquellos concesionarios que hoy son titulares de una concesión VHF tendrán un plazo para optar por conservar estas concesiones y seguir transmitiendo 1 señal de TV analógica o migrar a la TV digital, con las condiciones que fija la nueva ley. Por su parte, las concesiones de TV analógica siguen conservando su carácter indefinido, pero dada la evolución tecnológica, es probable que esto no tenga valor alguno en el mediano plazo.

Espectro radioeléctrico. Reserva y uso. En el año 2013, un importante avance había sido la aprobación del inciso segundo para el artículo 47, que establecía que el espectro radioeléctrico es un bien nacional y en consecuencia: "su uso y goce está orientado 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"²².

Lamentablemente, tras el veto fue eliminada la frase "a su uso y goce está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad"²³. Sin embargo, Lorena Donoso, destacada por su expertise en la materia, rescata que igualmente quedaría resguardada la dimensión de bien común del espectro, ya que al incluirse en la ley el punto b) señalado arriba, éste quedaría sujeto al artículo 1 de la Constitución que propende el bien común. Donoso advierte "el bien común está sujeto a las bases de la institucionalidad nacional, así el uso del espectro no podría sino estar sometido a las reglas que norman el uso del bien común", aunque esto no se explicita²⁴.

Reserva de espectro. Aunque esté prevista una reserva del espectro del 40% para canales regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles, esto podría dejar un espacio ínfimo a proyectos sin fines de lucro por dos cuestiones. Por empezar, el ambiguo conjunto armado entre canales "regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles" desdibuja cuánto podría corresponder a proyectos sin fines de lucro. Segundo, la "letra chica" aclara que se tratará del 40% restante una

22 Observatorio de medios FUCATEL. (17/05/2013). Resumen Votación Senado ley de TV digital, sesión 15 de mayo, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/resumen-votacion-senado-sesion-15-de-mayo-ley-de-tv-digital/>

23 El Mostrador (3/5/2014) Senado concluye despacho de ley sobre TV digital con aprobación de veto presidencial, en <http://www.elmostrador.cl/ahora/2014/03/05/senado-concluye-despacho-de-ley-sobre-television-digital-con-aprobacion-de-veto-presidencial-2/>

24 Lorena Donoso, en entrevista personal realizada en el Observatorio Fucatel el 20/3/2014

vez que los actuales operadores hagan la migración. Es decir, se trata de un remanente cuya real dimensión hasta ahora se desconoce porque faltan dos herramientas técnicas para medirlo: el Plan Técnico Fundamental (PTF) que indica cuántas concesiones tendrían cabida en el espacio radioeléctrico y, además, el mapa de concesiones, que revela cuántas concesiones han sido otorgadas y, por lo tanto, cuál sería el remanente.

En este sentido, varía enormemente la disponibilidad según zona; Santiago, por ejemplo, sería un espacio crítico con mínima disponibilidad de concesiones para proyectos sin fines de lucro.

Capacidades espectrales para operadores sin red. Para asegurar una eficiencia espectral, la norma establece que los concesionarios a quienes se asignan estas capacidades, deberán hacer oferta pública de aquellas que, de acuerdo a sus proyectos técnicos, sean remanentes.

Televisión Nacional. La ley prevé que TVN pueda ser titular de una segunda concesión de espectro (Art. 15 inc. 11) que deberá destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y la transmisión de contenidos de terceros. Esto suscita alarma entre los canales regionales por la fuerte competencia que representaría TVN.

TV educativa. La ley prevé que se generen dos múltiplex de TV educativa a la que podrán optar, de manera no discriminatoria, operadores sin red. Se trata de dos concesiones de espectro que otorgaría el CNTV en donde podrían caber 6 canales educativos en total. Esto supone un desafío para el CNTV que deberá definir las condiciones para concursar por los canales.

Canales "comunitarios"... y no tanto. En términos generales, la ley de TDT no ha promovido el despliegue de canales comunitarios, ni siquiera el reconocimiento de los ya existentes. En primer lugar, resulta insoslayable contemplar que, en contraste con el consenso académico internacional, la ley concibe el carácter comunitario por aspectos geográficos y no por los intereses y contenidos en cuestión (culturales, étnicos, lingüísticos)²⁵. El año pasado se rechazó la indicación que proponía entregar en forma automática una concesión a los canales comunitarios ya existentes.

El veto introdujo otro elemento de desventaja para este sector, al aceptar que las entidades religiosas sean titulares de concesiones de carácter comunitario. El Observatorio Fucatel subraya que así, "uno de los pocos espacios desde donde podía emerger una diversidad de opiniones comunales queda en peligro de ser usada con fines proselitistas". La ley aprobada el año pasado, sólo excluía a las entidades religiosas de las concesiones comunitarias ya que pueden acceder a otro tipo de concesiones, con menos

25 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. (2013). Diagnóstico #TVDigitalChile: Ni Sustentabilidad del diseño industrial ni resguardo del interés público. Pág.12, en: <http://fes.cl/media/pdf/diagntvdigitalchile.pdf>

restricciones que las comunitarias y, de hecho, ya cuentan con varias en TV analógica "que migrarán automáticamente a digital"²⁶.

Canales municipales. La normativa aprobada por el Congreso impide que los municipios tengan señal propia²⁷. Esto generó voces de alarma ya que la medida "afectaría a 18 comunas del país, entre ellas, Isla de Pascua, que se quedaría sin señal". Al respecto, Lorena Donoso advierte que existen caminos para resolver situaciones de este tipo ya que, aunque las municipalidades se queden sin canal, existe la posibilidad de cederlo a la comunidad. En este contexto, subraya la abogada, "lo importante será fortalecer a esas entidades para que puedan autogestionarse, ya que deberán independizarse de la municipalidad. Ésta es la política pública que habrá que impulsar".²⁸

Transparencia en la propuesta programática. El art. 22 c de la ley aprobada indica que en el momento de concursar a una concesión de televisión se deberá presentar una "declaración relativa a la orientación de los contenidos programáticos que los postulantes estén interesados en difundir en sus señales". No obstante, cuando el CNTV resuelve el concurso, no podría tener como criterio esencial la propuesta programática (por ende, ésta no sería motivo suficiente para impedir el otorgamiento de una concesión), sin embargo, destaca Donoso, es muy relevante que se conozca y difunda tal propuesta, ya que al ser publicada queda sujeta a las condiciones de "correcto funcionamiento" y "de esta forma, la ciudadanía y el CNTV cuentan con una herramienta concreta para ejercer control ciudadano en virtud del correcto funcionamiento"²⁹.

Programación cultural. La ley dispone el aumento de dos a cuatro horas obligatorias de programación cultural, sin embargo sólo la mitad de ellas deben ubicarse en horario prime. A su vez, se reservan dos señales televisivas para contenido cultural y educativo definido por el CNTV (ver más arriba "TV educativa")

Campañas de interés público. Finalmente los canales deberán emitir campañas de interés público. Fue rechazado que los spot respectivos sean realizados por los concesionarios. Éstos quedarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno y deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Televisión.

26 Observatorio Fucatel (5/3/2014) Con lamentable resultado del día de ayer se terminará hoy de votar la ley de TV digital, en <http://www.observatoriofucatel.cl/con-lamentable-resultado-del-dia-de-ayer-se-terminara-hoy-de-votar-la-ley-de-tv-digital/>

27 La Tercera (15/3/2014) Los canales municipales que se apagarán con la TV digital, en <http://www.guiatvd.cl/2014/03/los-canales-municipales-que-se-apagaran.html>

28 Lorena Donoso, op. Cit.

29 Ibíd.

Pueblos originarios. Fueron rechazadas tanto la demanda de concesiones especiales con un alcance geográfico acorde con las respectivas zonas de asentamiento histórico como la indicación que buscaba obligar a los canales de TV abierta a incluir producción audiovisual de los pueblos indígenas y noticiarios en lenguas indígenas".

Aunque los pueblos originarios no quedaron apoyados por algún tipo de medida de discriminación positiva en los sentidos señalados, tienen, lógicamente, la posibilidad de postular a concesiones destinadas a canales comunitarios. Subraya Donoso que, nuevamente aquí sería importante que desde la política pública se prevean medidas de fortalecimiento de competencias técnicas para postular a tales concesiones y desarrollar los correspondientes proyectos³⁰. En todo caso, también se abren espacios para defender la inclusión de los pueblos originarios a través del concepto de correcto funcionamiento y el de respeto al pluralismo mencionado anteriormente.

Retransmisión consentida. Finalmente se aprobó la retransmisión consentida, y por tanto, los operadores de TV cable solo podrán incluir en sus parrillas programáticas los contenidos de aquellos concesionarios con los que hayan celebrado acuerdos de retransmisión, en la medida que coincida la zona de cobertura de sus concesiones y que comprueben que tienen un 85% de cobertura en dicha zona.

Must carry. La disposición del "must carry" obliga a los operadores de pago a transmitir cuatro señales regionales y/o comunitarias en cada zona donde opera, siendo esos canales elegidos por CNTV. Esta norma tiene que ver con la exigencia que hace la Unesco de posibilitar de manera efectiva el acceso de estos sectores de diversidad a la televisión y a la capacidad de poder emitir y transmitir sus contenidos³¹.

Composición del CNTV. Aunque se intentó omitir esta propuesta, finalmente se mantuvo la norma que busca la paridad de género en la conformación del Consejo Nacional de Televisión. También se busca superar el mero cuoteo político y ampliar la presencia de la sociedad civil en el Consejo, estableciendo los siguientes requisitos:

"ser una persona que cuente con una reconocida trayectoria en el ámbito de la sociedad civil, 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

30 Ibid.

31 Donoso, Lorena (6/11/2013) presentación ante el Tribunal Constitucional, en <http://www.observatorioducatel.cl/observatorio-fucatel-expone-ante-tribunal-constitucional-por-reservas-udi-a-ley-de-tv-digital/>

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”.

Desafíos 2014-2018

El gobierno que asumió el 11 de marzo en Chile tiene como una de sus principales banderas la superación de la desigualdad. Al respecto cabe recordar que Chile es uno de los cinco países más desiguales de la región según la CEPAL³² y el más desigual de la OCDE, con un índice de Gini de 0,5³³ de acuerdo al más reciente informe de la propia institución. En este contexto cabe analizar cuáles son los principales desafíos en materia de políticas de comunicación considerando dos dimensiones de la desigualdad: por una parte, la que revela una mirada a la estructura de la propiedad de medios en Chile. Por otra parte, no tan obvia pero extremadamente significativa, por la desigualdad en las condiciones de acceso en la producción y difusión de contenidos, factor que profundiza brechas socioculturales, marginando a sectores de esta sociedad de flujos y espacios comunicacionales que hacen a la vida política, económica, social y cultural del país.

Resultará clave en este sentido corregir la miopía que ha marcado la mirada sobre los medios de comunicación como mercado que no difiere en sus rasgos esenciales de cualquier otro mercado de bienes y servicios, enfoque funcional a los intereses de las grandes corporaciones massmediáticas. En esta nueva fase política se abre la oportunidad de trascender esta limitación y asumir la especial responsabilidad que les compete a los medios en tanto agentes socializadores, fundamentales en la construcción de sentidos socioculturales. Este cambio en la perspectiva, lejos de constituir una mera reflexión teórica, implica distintas misiones y objetivos para las políticas públicas de comunicaciones en los múltiples y complejos ámbitos que involucra.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet deja ver una intencionalidad en el sentido expuesto, aunque las propuestas que hacen a las políticas de comunicación están dispersas, por ejemplo, entre temas de cultura, Nueva Constitución, telecomunicaciones.

32 La Segunda (5/12/2013) Informe Cepal: Chile se ubica entre los cinco países más desiguales de la región, en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/12/897754/Informe-Cepal-Chile-se-ubica-entre-los-cinco-paises-mas-desiguales-de-la-region>

33 OECD Society at a Glance 2014. Chile OECD social indicators en <http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140318/asocfile/20140318092702/chile.pdf>

Recorriéndolos se encuentran varias propuestas en las cuales se reconocen valiosos intentos dirigidos a democratizar las comunicaciones. A continuación retomamos algunos de los contenidos del programa de gobierno entendiendo que, como tales, serían priorizados en el diseño e implementación de política pública.

La Nueva Constitución y las comunicaciones

El programa señala que la Nueva Constitución debiera dar garantías más amplias a la Libertad de Expresión según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos³⁴. Aunque éste sea un valioso punto de partida, en tanto sitúa el tema en el nivel constitucional, en Chile parece necesario resignificar el concepto de "libertad de expresión" por la distorsión que ha sufrido en los últimos años. Así, con demasiada frecuencia se ha abusado del término, entendiendo la libertad de expresión como libertad de empresa e interpretando toda intervención del Estado como un ataque contra la libertad de expresión.

Es necesario, por lo tanto, abordar la libertad de expresión como dimensión constitutiva del derecho a la comunicación. Esta perspectiva se inserta en un paradigma diferente al de la actual Constitución, en donde se privilegian la libertad económica y la protección de la propiedad privada por sobre principios vinculados con la igualdad.

TVN: el sueño de la TV pública

"Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de TV pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática³⁵. El hecho de abrir el canal público a financiamiento estatal implica un cambio del modelo que hasta ahora prima en el "canal de todos los chilenos". (del Programa de Michelle Bachelet).

El desafío principal para TVN radicaría en pasar de ser una suerte de canal comercial más, a asumir su rol como canal público, es decir, servir como contrapeso a los canales comerciales, tal como se entiende el rol de la TV pública en gran parte de los países del mundo. Esperamos que su especificidad como canal público incluya fomentar el enriquecimiento cultural de la sociedad y fomentar la industria audiovisual nacional. La obligación que ha tenido hasta ahora TVN de competir con productos similares a los de los demás canales, ha anulado prácticamente la posibilidad de experimentar nuevos formatos, ya que esta apertura implica, naturalmente, riesgos financieros. Hacia mediados de marzo la

34 Programa de Michelle Bachelet, pág. 31, en: <http://michellebachelet.cl/programa/>

35 Op, cit. pág. 135.

presidenta Bachelet confirmó lo que era un secreto a voces, al designar a Ricardo Solari como presidente del directorio de TVN. Solari, político de larga trayectoria y gran experiencia en altos cargos de gobierno, deberá enfrentar los desafíos que plantea la posible -y deseable- reformulación de TVN, acompañados de todo lo que implica la integración de la TV digital.

Así, por ejemplo, la versión final de la vapuleada ley de TDT señala que TVN podrá ser titular de una segunda concesión de espectro (art. 15 inc. 11) que deberá destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y a la transmisión de contenidos de terceros. Sin duda se abren aquí interesantes posibilidades, no obstante TVN se enfrenta al complejo proceso de definir a qué dedicará esta segunda señal y cómo se financiará. Al mismo tiempo cabe recordar que más allá de la ley corta de TVN que promulgó Piñera, queda pendiente la ley "larga" que fuera enviada por Bachelet en 2008 y que según algunas opiniones, "el gobierno debería reformular para imprimir su sello en TVN"³⁶.

En este contexto es saludable tener presente que, en especial América Latina, en los últimos años se ha abierto el debate sobre el rol de los medios públicos y el lugar que deberían ocupar en el "ecosistema plural de medios que toda sociedad democrática debe construir y ampliar"³⁷. Contar con experiencias, buenas y fallidas, en países de la región sobre materias sustantivas como la misión, gestión, generación de contenidos y/o financiamiento de la TV pública es, de algún modo, el beneficio de llegar relativamente tarde a este debate.

Canal cultural y canales educativos. La ministra de Cultura, Claudia Barattini afirmó en entrevista a El Mercurio que existe un plan de reordenamiento de la TV pública y "se busca crear un canal cultural en la señal abierta. Son estas muy buenas noticias en orden a mejorar la oferta televisiva actual que someteremos a un debate nacional"³⁸. La ministra retoma así una de las propuestas del programa presidencial en cuanto a crear un canal cultural público en TV abierta; una de las señales digitales de TVN se destinaría a este objetivo. (Esto más allá de la segunda concesión para TVN que deberá destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y a la transmisión de contenidos de terceros, prevista en el art.15 inc. 11 de la ley de TDT).

Paralelamente, la ley de TDT prevé que se generen dos múltiplex de TV educativa. Se trata de dos concesiones de espectro que otorgaría el CNTV en donde podrían caber 6 canales educativos en total. Según la experta de Fucatel, Lorena Donoso, hay un gran desafío para el CNTV en

36 "Solari toma el control" en revista Qué Pasa del 22/2/2014. pág. 38

37 Becerra et.al., Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina (2012) Editorial Tecnos, Madrid.

38 El Mercurio (16/3/2014) E2, "Claudia Barattini: `Buscaremos crear un canal cultural público en la TV abierta".

la definición de los concursos para acceder a las concesiones, ya que esto implica criterios que orienten las reglas para ser concesionario. A su vez, al tratarse de proyectos educativos, Donoso destaca que en el proceso debería involucrarse cuanto menos al ministerio de Educación y al Consejo de Cultura³⁹.

Consejo Nacional de Televisión. Ya en los primeros días de gobierno, la Ministra de Cultura hizo anuncios con respecto al traspaso del Consejo Nacional de Televisión -actualmente vinculado a la Presidencia a través de la Secretaría General de Gobierno-. "Toda la competencia de la TV pública de ese organismo pasaría al nuevo Ministerio de Cultura, entendiendo que la TV es probablemente, el punto de impacto cultural más importante", destacó la Ministra Barattini en entrevista a El Mercurio⁴⁰. El presidente del CNTV, Hernán Chadwick reaccionó negativamente ante esta medida, objetando la posible pérdida de autonomía del CNTV, "un organismo autónomo del Estado, independiente del gobierno de turno"⁴¹. No obstante, voces próximas al Gobierno señalan que el nexo del CNTV con el Ejecutivo mediante el ministerio de Cultura no implica la pérdida de su autonomía, sino una mejor coordinación para implementar, por ejemplo, la ley que orientará uno de los cambios tecnológicos más importantes del período. En este sentido, las políticas de fomento para mejorar la producción de contenidos culturales cobrarán especial relevancia si se aspira a que la TV digital aporte a mejorar la calidad de la TV chilena.

Telecomunicaciones. En el programa de Michelle Bachelet se señala como objetivo la reducción de la brecha digital y aumento de la conectividad, "para que los beneficios de la sociedad de la información estén disponibles para todos los chilenos"⁴². A su vez se desarrollan otros puntos orientados a facilitar el acceso a internet y banda ancha a sectores de menores ingresos por diversos mecanismos.

Sin duda, un aspecto que fue completamente relegado en el gobierno saliente y constituye, por lo tanto, una asignatura pendiente para el actual, es promover la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas en este sector. Esto implica incluir al sector público, privado, académico y a las organizaciones de la sociedad civil en las redefiniciones que implica la vertiginosa integración de las TIC. En paralelo, y en claro contraste con el enfoque cuantitativo de la administración anterior, sería importante desarrollar indicadores que permitan medir el

39 Lorena Donoso op. Cit.

40 El Mercurio (16/3/2014) op. Cit.

41 La Tercera (14/3/2014) Chadwick envía carta a ministra Barattini sobre autonomía del CNTV <http://www.latercera.com/noticia/cultura/2014/03/1453-569987-9-herman-chadwick-envia-carta-a-ministra-barattini-sobre-autonomia-del-cntv.shtml>

42 Op. cit. pág. 143.

proceso digital cualitativamente, entendiendo que la brecha no sólo tiene que ver con cantidad de personas que acceden, sino con el tipo de uso que pueda darse a la red.

Articulación, la palabra mágica. Las transformaciones que implica la llegada de la TV Digital y la complejidad de las asignaturas pendientes en materia de democratización de las comunicaciones en Chile hablan a las claras de la necesidad de articular las múltiples instancias involucradas en estos procesos. En una primera mirada resulta evidente que, de diversas formas, estarían comprometidos –o deberían estarlo-, cuanto menos el Consejo Nacional de Televisión; TVN; el Ministerio de Cultura; el Ministerio de Educación; la Subsecretaría de Telecomunicaciones; la Secretaría General de Gobierno; la Secretaría General de la Presidencia y, desde luego, el Congreso.

Bastan algunos ejemplos en este sentido. Todo intento por limitar la concentración de la propiedad, chocará muy probablemente con la actual Constitución y su férrea protección de la propiedad privada. Por lo tanto, éste será un aspecto a relevar en la elaboración de la Nueva Constitución, si se aspira realmente a dar un marco jurídico-institucional consistente a la limitación de la concentración de la propiedad de medios en Chile. Un segundo caso que ejemplifica con contundencia la necesidad de articular diversas instancias gubernamentales es la implementación de la ley de TDT y el nuevo rol que se espera de TVN.

Estos procesos implicarán definición de políticas para su aplicación y vertiginosas adecuaciones que exigirán una relación dinámica entre los organismos involucrados. Clave en el periodo que se abre será, entonces, superar el abordaje parcial y segmentado de las políticas que hacen a las comunicaciones y lograr fructíferas sinergias.