

Medios de Comunicación

8

Fin de la transmisión

Elisabet Gerber *

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

Introducción

En el periodo gubernamental que finaliza, uno de los temas más relevantes en materia de políticas de comunicación en Chile, ha sido el proceso que llevó a la sanción de la ley que regulará la Televisión Digital Terrestre (TDT). Tras cinco años de debate en ambas cámaras, la ley fue aprobada el martes 15 de octubre de 2013, pero tras ello, ha sido objeto de un veto presidencial en varios de sus artículos.

Este proceso puso en evidencia hasta dónde pueden llegar a influir los intereses empresariales en la definición de políticas públicas de alto impacto para la calidad de la democracia. En este sentido, el Gobierno ha sido un actor relevante introduciendo el punto de vista del Ejecutivo en el debate legislativo¹ y en el minuto final, a través del veto presidencial a la ley aprobada. Como hemos constatado a lo largo de los años que lleva la transición hacia la TV digital en Chile, la relación de fuerzas de los actores en pugna retrata una lucha de David contra Goliat². En definitiva, si la ley sancionada ya daba cuenta del intenso lobby desplegado por las empresas en todo el proceso legislativo³, la guinda de esta torta es el veto del Presidente Piñera.

Paralelamente, a principios de octubre, se aprobó la llamada "Ley Corta de TVN" (Ley N° 19.132) que establece que el canal público podrá realizar las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones. El énfasis puesto en la ampliación del giro comercial de TVN pone en evidencia, una vez más, que la prioridad del gobierno es lograr mejores condiciones de explotación comercial sin abordar la cuestión del cumplimiento de su rol de servicio público.

Si alguien tenía dudas sobre qué intereses pesan más en la balanza del gobierno, el presidente Piñera las despejó de un plumazo al hacer uso del último recurso que le da la institucionalidad, consistente en aplicar un veto presidencial el 15 de noviembre pasado (...) ante la obligación de los canales de televisión de promover el pluralismo en sus contenidos y la facultad del Consejo Nacional de Televisión de excluir aquellos que atenten contra los mismos (Ley de TV Digital)

1 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. (2013). Diagnóstico #TVDigitalChile: Ni Sustentabilidad Del Diseño Industrial Ni Resguardo Del Interés Público. Pág. 2, en: <http://fes.cl/media/pdf/diagtdigitalchile.pdf>

2 Gerber, Elisabet. (2012). David contra Goliat. Pág. 167, en: Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert. (2013). Barómetro de Política y Equidad. Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder, en: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05.pdf>

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-television-digital>

En el ámbito de las telecomunicaciones, en noviembre el ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz, hizo una férrea defensa del llamado a licitación de banda de 700 Mhz que permitiría mejorar el alcance y cobertura de la tecnología de internet móvil de alta velocidad (4G). La medida ha sido objeto de fuertes críticas, ya que la concreción del urgente llamado a licitación implicaría que gran parte del espectro (78%) quede en manos de tres compañías, sin fomentar la competencia.

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 e implementando medidas regresivas en términos de democratización de las comunicaciones.

Televisión

TV Digital

La Ley aprobada: vencedores y vencidos

La llegada de la TV digital implica que en el espacio radioeléctrico, que es finito, habrá una disponibilidad de frecuencias mucho mayor que la hasta ahora existente. Esto obligó a plantearse cómo administrarlas; es decir, cuánto durarán las concesiones, cómo se otorgarán, qué sucederá con los actuales concesionarios y cómo será el ingreso de nuevos actores, por ejemplo, los pequeños canales regionales y comunitarios. Sin embargo, el hilo conductor de estos planteos siempre ha sido ¿qué intereses se privilegian en el aterrizaje de la TDT a Chile?

Tras cinco años de debate, el 15 de octubre pasado, la Cámara de Senadores aprobó en su último trámite el proyecto que introduce la Televisión Digital en Chile, con 31 votos a favor y el voto en contra del senador Alejandro Navarro⁴. Aunque desde la perspectiva oficial, el proyecto aprobado plantea una serie de beneficios⁵, el punto que el gobierno jamás transparenta es, en todo caso, quiénes son los beneficiarios.

Según el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz, el país podrá ver el mundial de Brasil en alta definición y contar con una televisión de calidad, gratuita, con más programas culturales y de utilidad pública; además de contar con "concesiones de plazo fijo de modo de evitar la concentración de medios, la retransmisión consentida reconociendo el derecho

4 <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2013/07/08/608042/ley-de-television-digital-es-aprobada-oficialmente-tras-cuatro-anos-de-tramite.html>

5 Se pueden revisar en <http://www.gob.cl/especiales/television-digital-abierta-y-gratuita-para-chile/>

de autor y por último se fomentan los canales, el contenido y la infraestructura gracias a subsidios específicos”⁶.

Contrastando con el optimismo de la versión oficial, diversas organizaciones e instituciones se expresaron en los últimos meses advirtiendo que tal como sería aprobada, la TDT no promovería la diversidad y el pluralismo. En este sentido, en octubre pasado se difundió la “Aclaración Pública sobre debate Ley TV Digital Chile” firmada por el Colegio de Periodistas, CONADECUS, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el Movimiento por una TV Educativa, la Red de Televisoras Comunitarias, la Asociación Chilena de ONGs Acción, FUCATEL, AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias)-Chile, el Observatorio Ciudadano, el Instituto de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile (ICEI) y su Programa de Libertad de Expresión y Ciudadanía y la Mesa de Ciudadanía y Tv Digital⁷.

Entre los temas más candentes que estuvieron en juego en el debate parlamentario y a lo largo de las audiencias otorgadas a diversos actores sociales, se cuentan la regulación de las concesiones; el establecimiento de un transportador público; el fomento a la producción independiente; el reconocimiento del espectro radioeléctrico como bien nacional y su distribución; la gratuidad de la TV abierta y de diversos servicios concomitantes a la digitalización ; la conformación y funciones de la CNTV; el rol de la TV pública y las funciones de una segunda concesión para TVN; el fomento de los canales comunitarios y de la programación cultural y educativa. A continuación, se sintetizan las implicancias de la ley en cada caso.

Concesiones. En este aspecto se juegan cuestiones clave como de los criterios de atribución de las concesiones, su duración y las condiciones de acceso, tanto para los actuales operadores como para los nuevos. Los actuales operadores de alcance nacional cuentan ya con concesiones que les permiten empezar a emitir en digital. A su vez, algunas concesiones otorgadas en el pasado eran de carácter indefinido y sus operadores intentaron mantener este carácter al integrarse a la TDT. Finalmente se aprobó una norma que establece un plazo de 20 años a los concesionarios con medios propios –que se renuevan automáticamente por ese periodo de tiempo– y cinco años para quienes posean medios de terceros, decisión que no favorecer el ingreso de nuevos operadores en el mercado. Si a esto se suma los actuales operadores tienen el derecho preferente a digitalizarse, resulta claro que los potenciales nuevos oferentes parten en desventaja.

Gratuidad. Aunque el carácter universal y gratuito de la TV abierta hace a su definición misma, la gratuidad se vio amenazada cuando el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados abrió a los actuales concesionarios de TV abierta la posibilidad de cobro por la programación de hasta el 50% del espectro.

6 <http://www.cnnchile.com/noticia/2013/10/16/las-incognitas-tras-la-aprobacion-del-proyecto-de-television-digital>

7 <http://www.ciudadaniatv.cl/noticias/aclaracion-publica-sobre-debate-ley-tv-digital-chile/>

Finalmente el nuevo artículo 17 consagra la gratuidad de los servicios de radiodifusión televisiva.

Sin embargo, nada se dice acerca de las nuevas aplicaciones interactivas que podría permitir la TV digital. Como lo señala la experta en TV Digital, Chiara Sáez, dado que no se contemplan medidas especiales para la promoción de los usos interactivos de carácter no-comercial que pueda resultar de interés público (por ejemplo, telesalud o telegobierno), "las posibilidades interactivas de la TV digital quedan libradas a las leyes del mercado exclusivamente"⁸. A su vez, al introducirse de manera completamente desregulada a los servicios de infraestructura intermedia (descritos más adelante en este texto) éstos podrían cobrar por transmitir ciertos contenidos. El carácter gratuito de la TV Digital para toda la ciudadanía también sería relativo en tanto las zonas geográficas más complejas del país no tendrán la misma cobertura que el resto ya que el cambio de tecnología implica una inversión no rentable. Por lo tanto, la TV de carácter nacional llegará sólo por satélite a esas zonas, lo que exige contar con un decodificador especial.

Televisión Nacional. La ley indica que TVN podría optar por una segunda concesión para que "opere como transportador público de señales televisivas regionales, locales y comunitarias privilegiando contenidos educativos y culturales". Pese a que organizaciones de la sociedad civil subrayan la importancia de que esta segunda señal sólo pueda ser utilizada para servicios a terceros y no pueda ser enajenada, la llamada "ley corta" aprobada en octubre pasado (desarrollada más adelante en este texto) permite que TVN arriende parte de su espectro. Esto ha generado polémicas ya que hay quienes consideran que si TVN optara por arrendar parte del espectro que le corresponde, se alejaría aún más de su misión como canal público⁹. Según Chiara Sáez la ley señala que "esta segunda concesión es para señales regionales de TVN y para arrendar espectro. Es decir, puede que acarree los contenidos señalados, pero no gratuitamente"¹⁰.

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, pero estas señales quedan desvinculadas de la televisión pública. Son concesiones para privados que, según Sáez, podrían terminar en manos de una empresa privada que brinde servicios de educación, la fundación de una minera o de un banco, por nombrar algunos de los agentes interesados en el tema y que cuentan con los recursos económicos para postular al concurso¹¹.

8 Sáez B., Chiara (22/10/2013), Sentidos Comunes, en <http://www.sentidoscomunes.cl/ley-de-tv-digital-Lo-que-el-gobierno-omite/>

9 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 16.

10 Sáez B., Chiara. Op.cit.

11 Ibíd.

Campañas de utilidad pública. La ley establece la obligación de transmitir gratuitamente campañas de utilidad pública (mandato que se ajusta al hecho de que los servicios de televisión utilizan un bien nacional, cuyo uso “está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad”, según el art. 47 de la nueva ley). Esta norma intentó ser impugnada por la UDI ante el Tribunal Constitucional y ante el fracaso de esta iniciativa, fue vetada luego por el propio presidente, como se detalla más adelante.

Concentración. Aunque se señala que se evita la concentración de espectro al permitir una sola concesión por localidad, esto es relativo. Por una parte, en Chile no se prohíbe ser propietario de varios medios en una misma zona de cobertura (propiedad cruzada de los medios) por lo que “una empresa podría controlar todos los medios que usan espectro en una zona geográfica determinada (TV abierta, radio, telefonía móvil) y no concentrar espectro, según esta ley”¹². Por otro lado, se introduce la figura de los *Servicios de Infraestructura Intermedia (SII)*, que son prestadores de servicios intermedios facultados para concesionar más de 6 Mhz en una misma zona geográfica de cobertura. No se impide a los SII que arrienden su capacidad espectral a concesionarios que ya cuenten con espectro, lo que podría abrir la puerta a la especulación¹³. Pese a que se alzaron diversas voces alertando sobre estos peligros, finalmente se introdujo de manera completamente desregulada la figura de los SII.

Canales locales, regionales y comunitarios. La llegada de la TDT parecía abrir una oportunidad para los canales locales, regionales y comunitarios. De hecho, el gobierno destacó que, efectivamente, habrá recursos para financiar

”

La necesidad de democratizar el espacio mediático es una condición elemental para todo/a mandatario/a que aspire a mejorar la calidad de la democracia en Chile. Así lo subraya un comunicado de prensa de Reporteros sin Fronteras del 15 de noviembre pasado, dirigido a las dos principales candidatas “para que se comprometan de manera firme a favor de la democratización del espacio de comunicación y de información” y destaca que “a diferencia de otros países cercanos como Argentina o Uruguay, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar”

12 Ibíd.

13 Ciudadanía TVDigital Chile. (18/03/2013). Di NO a los Servicios Intermedios de Infraestructura en #TVDigitalChile, en: <http://www.elquintopoder.cl/medios/di-no-a-los-servicios-intermedios-de-infraestructura-en-tvdigitalchile/>

infraestructura y equipamiento de este tipo de canales. La realidad que se presenta tras la aprobación de la ley es muy distinta ya que por empezar, para apoyar la generación de contenidos, sólo quedaría el fondo del Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Los canales comunitarios que aspiren a estos fondos –insuficientes, de todos modos– deberán competir en iguales condiciones con sus contrincantes comerciales. En lo que respecta a la infraestructura y equipamiento necesarios para la transmisión, habrá fondos estatales para financiar equipamiento a quienes operen en forma convergente, es decir, empresas de telecomunicaciones y no medianas y pequeñas empresas de televisión. La opción que les queda a los canales comerciales de carácter regional y local es endeudarse, sin ningún apoyo ni aval del Estado. Al respecto, Sáez remata: “la situación de los canales comunitarios es peor, ya que al ser canales sin fines de lucro, no son atractivos para el sistema bancario”¹⁴.

Paralelamente, fue rechazada la propuesta de organizaciones sociales en cuanto a establecer un tele-radiodifusor público de alcance nacional. Como los canales comunitarios no cuentan, en general, con la infraestructura necesaria para transmitir, es probable que se vean obligados a arrendar concesiones a la nueva y poco transparente figura de los prestadores de servicios intermedios (SI).

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 el 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 contenidos¹⁵. Sáez objeta que, aunque se establezca la obligación de los operadores de TV pago de incluir en su oferta programática un mínimo de 4 canales regionales, locales o comunitarios, “esta ley no resguarda adecuadamente la propiedad intelectual de estos canales –el acarreo se ve como un “favor”– y este presunto beneficio no incluye a la TV satelital¹⁶.”

Reserva del espectro. Un importante avance ha sido la aprobación del inciso segundo para el artículo 47, que establece 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*¹⁷.

14 Sáez B. Chiara. Op.cit.

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

16 Sáez B. Chiara, Op. cit.

17 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/>

A su vez, siguiendo al menos en apariencia una opción que han tomado otros países del mundo y de nuestra región, se prevé una reserva del espectro del 40% para canales regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles. Esto que debería ser una buena noticia, deja grandes dudas al menos en dos sentidos. Para empezar, el conjunto armado entre canales "regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles" es demasiado ambiguo, desdibujando qué porcentaje del paquete corresponde a proyectos sin fines de lucro. Por otra parte, falta una herramienta imprescindible para conocer cuál es el espectro disponible, que es el plan de distribución del espectro. Aunque este plan ha sido elaborado por la Subtel hace unos dos años, este organismo público se ha negado a darlo a conocer. La letra chica en el caso de la ley se trasluce en el punto que aclara que se tratará del 40% *restante una vez que los actuales operadores hagan la migración*. Es decir, se trata de un remanente cuya real dimensión es, hasta ahora, desconocida.

Fútbol gratuito. En la discusión del proyecto de TV Digital, se especuló con la posibilidad de que el gobierno vetara la disposición que obliga a transmitir de forma gratuita y por TV abierta los partidos de la selección chilena, ya que la Conmebol y la FIFA habrían amenazado con eliminar a Chile de torneos internacionales si se aprobaba la medida. Según el Ministro Errázuriz "nunca vino nadie del fútbol a conversar conmigo de esta aprensión y esto está en discusión desde mediados de 2011". El conocido antecedente de otros países de la región en esta materia, habría hecho más difícil que Chile niegue esta posibilidad. El propio ministro alude a la experiencia de otros países: "en Europa y en otros países de la región (...) un partido oficial de la selección, tiene que estar a disposición de todos los ciudadanos", lo que estaría acordado con la ANFP al menos hasta las clasificatorias del Mundial de 2018¹⁸.

Lo que quedó en el camino. Una serie de temas relevantes planteados a través de las indicaciones a la ley fueron omitidos completamente en la versión aprobada, entre ellos: el acceso al espectro por parte de los pueblos originarios, el reconocimiento de las televisiones comunitarias existentes, el acceso a los contenidos por parte de los discapacitados visuales, la promoción de empresas medianas y pequeñas desarrolladoras de contenidos y softwares en formato convergente y el desarrollo de la producción audiovisual independiente¹⁹.

¿Quién es responsable de estas omisiones? No sólo el Ejecutivo, sino también gran parte del Parlamento. Lo paradójico es que, según destaca Sáez, pese a que se había logrado introducir varias indicaciones a favor de una democratización del espectro, "al momento de su votación no tuvieron a veces ni siquiera el respaldo de quienes las introdujeron"²⁰.

Disparen contra la ley: los vetos de la derecha

18 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/11/894484/ministro-errazuriz-explica-por-que-el-gobierno-no-veto-el-futbol-gratis-en-ley-de-tv-digital>

19 Sáez B., Chiara. Op. cit.

20 Ibíd.

Tras la aprobación de la ley, el 11 de noviembre pasado, 36 diputados de la UDI interpusieron reservas de constitucionalidad contra cuatro artículos de la ley que apuntaban a la democratización de las comunicaciones. En síntesis:

- Se consideraba inconstitucional el artículo que obliga a los canales de televisión a emitir campañas de utilidad o interés público realizadas por la Secretaría General de Gobierno.
- Se objetó el punto que prohíbe nuevas concesiones a quienes ya cuenten con una, excepto por Televisión Nacional que puede tener dos.
- Se objetó el punto que obliga a los operadores de cable a difundir al menos cuatro canales locales ("must carry").
- Se objetó la definición de pluralismo (la ley obliga a los canales a incluir a la "diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género).

El Tribunal Constitucional abrió la posibilidad de hacer presentaciones al respecto a organizaciones de la sociedad civil y finalmente sólo impugnó una frase de la definición de pluralismo, rechazando los otros tres artículos. Esto fue percibido por diversos sectores como un triunfo de las organizaciones y actores sociales que durante los años que duró la tramitación de la ley, lucharon por introducir indicaciones en pos del pluralismo y la diversidad en los medios:

"El Observatorio FUCATEL se alegra de esta victoria de las organizaciones sociales quienes desde los inicios de la discusión de la Ley ha intentado que la digitalización se convierta en una posibilidad real por cambiar una TV cada vez más uniforme, de mala calidad y cuya propiedad está concentrada en los principales grupos económicos del país"²¹.

Sin embargo, la sensación de triunfo de los actores más débiles en esta disputa, tendría poca duración. Si alguien tenía dudas sobre qué intereses pesan más en la balanza del gobierno, el presidente Piñera las despejó de un plumazo al hacer uso del último recurso que le da la institucionalidad, consistente en aplicar un veto presidencial el 15 de noviembre pasado. La posición del Gobierno se transparenta, entre otras cosas, cuando sostiene que no se puede imponer a los canales una definición de pluralismo, porque sería entrometerse en la línea editorial de los medios de comunicación²². Notable en este proceso fue el secretismo que rodeó la presentación del veto, siguiendo una línea que marcó prácticamente todo el accionar gubernamental en torno a la ley de TDT. Así, el Observatorio de Medios FUCATEL expresó:

21 Observatorio de Medios FUCATEL. (11/11/2013). Fallo de TC rechaza reservas UDI reconociendo necesidad de pluralismo y diversidad en la TV, en: <http://www.observatorioducatel.cl/fallo-de-tribunal-constitucional-rechaza-reservas-udi-reconociendo-necesidad-de-pluralismo-y-diversidad-en-la-tv/>

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

“Hoy se dará cuenta en la Cámara de Origen (Diputados) de un veto presidencial el cual no se ha conocido más que a través de rumores. Nuevamente, esta medida se lleva a cabo sin ninguna transparencia a la ciudadanía impidiendo así que se genere una opinión”²³.

Según se indica en el texto entregado a las autoridades del Estado, el veto perfeccionaría algunos aspectos de la ley, “buscando mayor equilibrio entre las exigencias y cargas de los concesionarios, la libertad que tienen de elegir sus contenidos y (...) subsana vacíos que la tramitación de una ley de gran complejidad no permitió enmendar con anterioridad”²⁴. La mirada desde las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as en la materia desmiente tales afirmaciones. Entre otros puntos, la medida presidencial retoma los planteos de los parlamentarios UDI en tanto:

–el principal cambio se desprende del concepto de pluralismo ya que el gobierno decidió finalmente presentar un veto supresivo ante la obligación de los canales de televisión de promover el pluralismo en sus contenidos y la facultad del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) de excluir aquellos que atenten contra los mismos²⁵;

–el gobierno puso un límite a la renovación de las campañas de interés público y agregó la opción de que si los canales no están de acuerdo con la propuesta de la autoridad pueden presentar un spot alternativo, figura que no está considerada en el proyecto de ley.

Estas modificaciones van en línea con las impugnaciones planteadas por los diputados UDI ante el Tribunal Constitucional, sin embargo, el Ejecutivo agregó varios puntos más en donde no había definido una posición a priori²⁶. Así por ejemplo:

–indica eliminar la posibilidad de que el segundo múltiplex de TVN sea utilizado para transmitir contenidos propios.

–la ley considera como parte del correcto funcionamiento de los canales el respeto por las leyes laborales y de propiedad intelectual, indicación que se propone sea eliminada, dejando sólo el cumplimiento de este requisito para la renovación de una concesión.

–Indica que los consejeros que componen el CNTV sean elegidos de acuerdo a “equilibrios de los principios de la sociedad democrática”, y

23 Observatorio de Medios FUCATEL (19/11/2013), Sigiloso veto presidencial en ley TV Digital desconoce el fallo del Tribunal Constitucional y 5 años de trabajo, en: <http://www.observatorioducatel.cl/sigiloso-veto-presidencial-en-ley-de-tv-digital-desconoce-fallo-de-tribunal-constitucional-y-5-anos-de-trabajo-parlamentario/>

24 PULSO. (11/11/2013). La Moneda elimina palabra “promover” el pluralismo en ley de TV digital, en: <http://www.pulso.cl/noticia/empresa-mercado/empresa/2013/11/11-33551-9-la-moneda-elimina-palabra-promover-el-pluralismo-en-ley-de-tv-digital.shtml>

25 Ibíd.

26 Ibíd.

no por paridad de género como está estipulado.

El camino institucional que sigue al veto presidencial no es alentador para quienes no compartan la perspectiva oficial. En primer lugar, debe ser analizado por la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones para que tome una posición respecto a las propuestas del Ejecutivo. Luego, el documento debe volver a la Cámara para que los parlamentarios decidan si aprueban o rechazan los cambios; lo mismo deberá ocurrir en el Senado. Tras esto se revisa, de acuerdo a si el veto es suplevo, aditivo o sustitutivo, el tipo de quórum que se necesita para eventuales modificaciones aunque en general, se trata de mayorías especiales.

Diversas organizaciones y actores sociales expresaron su rechazo al veto presidencial. Así, por ejemplo, el grupo de Políticas de Comunicación²⁷, llama a los parlamentarios a rechazar el veto²⁸. El Observatorio FUCATEL, por su parte, subraya que el veto atenta contra la voluntad expresada en cinco años de tramitación parlamentaria, llama a los diputados a insistir en las normas aprobadas y a denunciar "esta extraña maniobra del ejecutivo que con un claro tinte autoritario, desconoce el fallo del Tribunal Constitucional en materias centrales de la ley"²⁹. Desde una perspectiva fuertemente crítica, el vocero de la Red de Televisoras Comunitarias y Populares de Chile e integrante del directorio del canal Señal 3 La Victoria, Luis Lillo, señala que era sabido que si el Tribunal Constitucional votaba en contra de lo planteado por la UDI, el Presidente Piñera mandaría el veto ya que "no le interesa el pluralismo, no le interesa televisión mapuche (...). Antes de irse tiene que dejar todo amarrado"³⁰.

Es probable, debido al camino que debe seguir la ley tras el veto, que no haya ley de TV digital en los próximos meses. Sin embargo, otra es la lectura que hace Hernán Chadwick, presidente del CNTV (institución que con el veto presidencial pierde la oportunidad de decidir sobre campañas de utilidad pública en los canales): "éste no es un veto mayor que motive desacuerdo, porque mejora la calidad de la ley, al simplificar términos que habían quedado confusos"³¹. En la vereda opuesta, desde FUCATEL se subraya que el veto sería inconstitucional, ya que excedería en mucho las atribuciones definidas en la propia Constitución (artículo 73 inciso segundo), que señala "En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (...)". FUCATEL destaca que por ejemplo, materias como las referidas a los derechos laborales e intelectuales de los artistas, el segundo multiplex para TVN, la definición de pluralismo,

27 El Grupo de Políticas Públicas de Comunicación-PolCom (www.politicasdecomunicacion.cl), está integrado por profesionales y académicos interesados en promover un debate abierto e inclusivo en las Políticas Públicas de Comunicación.

28 <http://www.politicasdecomunicacion.cl/wp-content/uploads/2013/11/Declaraci%C3%B3n-PolCom.pdf>

29 Donoso Lorena (6/11/2013) Op.cit.

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

31 *Ibíd.*

“no son parte de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, ni estaban en el mensaje”³².

TVN: más privada que pública

A principios de octubre, se aprobó la llamada “Ley Corta de TVN” (Ley N° 19.132). Finalmente TVN podrá ampliar su giro en el rubro de las telecomunicaciones. Entre las materias que se sometieron a debate está el rol de la televisión pública, la necesidad de legislar sobre una ley larga y la urgencia de tramitar un estatuto para esta empresa. Sin embargo, en resumidas cuentas, el proyecto aprobado en la sesión ordinaria del Senado establece que TVN podrá realizar las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones, es decir, de televisión, radiodifusión sonora, servicios intermedios de telecomunicaciones y audiovisuales. 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 radial³³.

El énfasis puesto en la ampliación del giro comercial de TVN pone en evidencia, una vez más, que la prioridad del gobierno es lograr mejores condiciones de explotación comercial sin abordar la cuestión del cumplimiento de su rol de servicio público. Es evidente que, aun cuando existieran mejores oportunidades comerciales, esto no garantiza que los eventuales ingresos se destinen al cumplimiento del rol de servicio público de la estación³⁴. Para el Observatorio FUCATEL, al impulsar la ley corta, el Ejecutivo ha puesto en evidencia que no valora la televisión pública como un instrumento de democratización, de transmisión de las ideas y de cohesión social de todos los universos sociales que existen en Chile, muchos de los cuales no tienen “ninguna visibilidad en la TV comercial ni tampoco en la pública”³⁵.

Telecomunicaciones y regulación de la infraestructura digital

Entre los argumentos que se manejaron desde el oficialismo para objetar contenidos de la Ley de TV digital, se mencionó que el avance de internet estaría solucionando los problemas de libertad de expresión en Chile. Esta reflexión parte de una lectura muy superficial de los hechos, que lleva a que muchos señalen que la profusión de medios digitales y redes sociales

32 Observatorio de Medios FUCATEL. (20/11/2013). El veto presidencial a la ley de TV digital es inconstitucional, en <http://www.observatoriofucatel.cl/veto-presidencial-a-la-ley-de-tv-digital-es-inconstitucional/>

33 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/>

34 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/>

35 Ibíd.

implica en un futuro casi inmediato la caducidad de los medios tradicionales – televisión, prensa escrita, radio–. De esta forma, quedaría superada fácilmente la discusión sobre la concentración de los medios como amenaza al pluralismo. Existen factores de peso que matizan estas perspectivas un tanto ingenuas. Actualmente 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.

En las décadas pasadas, el gobierno de Chile ha avanzado en garantizar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado acceso universal a Internet a nivel nacional y, últimamente, en la ampliación de los servicios de telefonía móvil. Sin embargo, hasta ahora las acciones emprendidas han sido más bien segmentadas y parciales, carentes de una mirada integral, social y convergente³⁶.

El 17 de mayo, en el Día Mundial de la Telecomunicaciones, el presidente Sebastián Piñera anunció la Agenda Digital 2013 – 2020, enmarcada dentro de la estrategia “Imagina Chile”. Aunque según se señaló, la Agenda Digital (AD) apunta a coordinar las iniciativas públicas en materia tecnológica, prácticamente los únicos consultados para su elaboración fueron representantes del sector empresarial y actores gubernamentales³⁷. Algunas metas de la AD resultaron sumamente llamativas en términos de formulación de una política pública, por ejemplo: “Aumentar del 5% al 10% la participación de las ventas del sector TIC en el PIB”. Ante este enfoque, no sorprende que representantes del sector empresarial, como Telefónica y Entel, se hayan mostrado muy satisfechos con los anuncios realizados³⁸.

En esta línea, en el mes de noviembre el ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz hizo una férrea defensa del llamado a licitación de banda de 700 Mhz que permitiría mejorar el alcance y cobertura de la tecnología de internet móvil de alta velocidad (4G)³⁹. Al respecto, el ex ministro Eduardo Bitrán expresó fuertes críticas al señalar que esta licitación apresurada del 78% del espectro por parte de la Subtel significaría “entregar el filete del espectro radioeléctrico a los tres incumbentes” y que al resultar imposible establecer “un modelo que fomente la competencia a largo plazo constituye un error garrafal que borraría de un plumazo todo lo bueno que se ha logrado avanzar”⁴⁰.

Según Errázuriz, se trata de un “proceso de transformación muy bien estructurado, que hoy nos deja en el liderazgo de la región” y las críticas que

36 Gerber, Elisabet. (2013). Comunicaciones: Recta final de una carrera desigual. Pág. 171, en: Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert (2013). Barómetro de Política y Equidad. La cuenta regresiva, en: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06.pdf>

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

38 La Segunda (17/5/2013). Op.cit. Pág. 27.

39 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/11/894484/ministro-errazuriz-explica-por-que-el-gobierno-no-veto-el-futbol-gratis-en-ley-de-tv-digital>

40 Ibíd.

suscitó el veloz llamado a licitación se vincularían con falta de información; en opinión del ministro "no deben haber leído cuidadosamente la estrategia que está planteada en las bases de licitación, que consiste en que se abre al mercado la infraestructura que se construye por la red de 700 Mhz"⁴¹.

Nuevamente el gobierno toma medidas en materia de telecomunicaciones que parecen servir, básicamente, a las empresas que concentran los multimillonarios negocios en el sector. En este ámbito cabe destacar que, aunque el presidente Sebastián Piñera generó altas expectativas durante su campaña electoral al prometer que Chile seguiría en la senda de la "revolución digital" hacia la "sociedad del conocimiento" con fuerte apoyo a la innovación en esta área⁴², desde las políticas públicas no se registraron avances en tal sentido. Así lo indica el Global Innovation Index publicado en julio pasado por la World Intellectual Property Organization (WIPO) en conjunto con el INSEAD y la Universidad Cornell. En el capítulo de Productos de Innovación ("Producción basada en Tecnología y Conocimiento", y "Producción Creativa") el país presenta malos resultados⁴³. Por ejemplo, Chile estaría en el lugar 70 en lo referente a "Producción basada en Tecnología y Conocimiento", superado por países como Brasil, Angola, Mozambique y Ghana. Este lugar tan bajo es producto de ocupar el lugar 106 en la difusión de conocimiento (superados por casi todos los países de la región) y 66 en la producción de conocimiento (superados por Argentina y Brasil y último de los países OCDE). Los malos resultados en materia de difusión del conocimiento se explican por el puesto 115 en el apartado "exportaciones TIC sobre total de exportaciones del país".

Aunque 20 años atrás Chile lideraba en exportaciones TIC en América Latina, hoy se ubica muy por detrás de países como Costa Rica (8), Honduras (15), El Salvador (24) Argentina (27) o Nicaragua (31). El pobre desempeño en desarrollo de productos basados en tecnología y conocimiento explica también la baja posición en la creación de puestos de trabajo intensivos en conocimiento. En el apartado "producción creativa"⁴⁴ –el otro de los bloques de output de innovación– Chile se sitúa en el puesto 47, por debajo de países de la región como Argentina (29), República Dominicana (30), Uruguay (36), Perú (41), Ecuador (42) y Panamá (45).

Estos datos señalan claramente las consecuencias del déficit de las políticas públicas en estas materias durante estos últimos años, que parecen haber estado orientados meramente a promover los negocios de las empresas del sector.

41 Ibid.

42 Descargar el documento con el programa de gobierno de Sebastián Piñera Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza -Carta Abierta a las Chilenas y Chilenos en http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa_de_Gobierno_2010.pdf

43 Barriga, Alfredo. (10/7/2013), en: El Quinto Poder <http://www.elquintopoder.cl/tecnologia/en-el-ano-de-la-innovacion-una-senal-de-alerta-para-chile/>

44 La producción creativa se refiere al porcentaje de exportaciones que tiene que ver con productos culturales y servicios relacionados, según las estadísticas culturales de la UNESCO de 2009.

Políticas de comunicación en los programas presidenciales

El hecho más destacado en la vida del país en 2013 ha sido, sin duda, la elección presidencial y parlamentaria celebrada el 17 de noviembre pasado. Sin embargo, aunque Chile parecía atravesado por una suerte de renacer del interés por la política a partir de las movilizaciones masivas del año 2011 y subsiguientes, los contenidos políticos poco importaron y aparecieron irremediablemente reemplazados por las emociones. Los debates entre candidatos y candidatas en medios masivos llegaron tarde y dejaron gusto a poco⁴⁵.

En este contexto, entre los pocos contenidos planteados y discutidos en las campañas de las/los nueve candidatos/as, las políticas de comunicación prácticamente no ocuparon espacio alguno. Tal vez esto se vincule con que, por más que la dirigencia política se lamenta ad infinitum de las coberturas sesgadas por parte de los medios, lo cierto es que puede ser de alto riesgo y hasta suicida tocar los intereses de las grandes empresas mediáticas en el transcurso de una campaña electoral.

Un análisis de los programas de gobierno de los/las cuatro candidatos/as que obtuvieron los mejores resultados indica que en general no ha existido un enfoque integral que apunte a la democratización del sistema de medios presentado como tal, con excepción de la propuesta de Marco Enríquez-Ominami. Por su parte, Michelle Bachelet incorpora varias propuestas dirigidas a democratizar las comunicaciones con diverso grado de alcance y precisión en su formulación (aunque para encontrarlas sea necesario recorrer todo su programa, ya que están distribuidas en distintos capítulos). Evelyn Matthei y Franco Parisi desarrollaron someramente temas vinculados a estas materias; en particular Matthei no pasa de un párrafo llamativamente pobre en su contenido. A continuación se sintetizan los principales contenidos de cada uno/a de las candidaturas mencionadas.

Michelle Bachelet

En el programa de la candidata que resultó triunfante el 17 de noviembre, las propuestas que hacen a las políticas de comunicación están dispersas, por ejemplo, entre temas de cultura, nueva constitución, telecomunicaciones. Recorriéndolos se encuentran varias propuestas en las cuales se reconocen valiosos intentos dirigidos a democratizar las comunicaciones. Por empezar se sitúa el tema en el nivel constitucional, al subrayar que la Nueva Constitución debiera dar garantías más amplias a la Libertad de Expresión según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁶. Los puntos más destacados que se destacan son:

45 Gerber, Elisabet. (15/11/2013). Página 12, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-8457-2013-11-15.html>

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

–*Límites a la concentración de la propiedad.* Aunque la formulación de este punto es muy imprecisa, se expresa la intención de establecer límites a la concentración de la propiedad de los medios.

–*Telecomunicaciones.* 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"⁴⁷. 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.

–*Radios comunitarias.* Se estudiará la posibilidad de ampliar el fondo de desarrollo de telecomunicaciones a las radios comunitarias.

–*Consejo Nacional de Televisión:* entre otras cosas, se propone su incorporación al ministerio de Cultura y la ampliación de sus atribuciones.

–*Televisión Nacional.* 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 sistemática⁴⁸. 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".

..... Evelyn Matthei

De los cuatro programas analizados, éste es el más pobre en la materia que nos interesa. Apenas se señala vagamente el propósito avanzar hacia una televisión de calidad, entendiendo por esto establecer estándares para la calificación de horarios de transmisión de programas y "contar con fondos concursables para los canales"⁴⁹.

..... Franco Parisi.

Bajo el título "Ley de medios- Democratizar la información"; el programa de Franco Parisi condensa sus propuestas en esta materia en una página, cuyo énfasis está puesto en la regulación del avisaje estatal y la redefinición del presupuesto y distribución del Fondo de Fomento de Medios de Comunicación.

47 Op. cit. pág. 143.

48 Op. cit. pág. 135.

49 Evelyn 2014, pág. 132, en: <http://programa.evelyn2014.cl/ProgramaPresidencial-EvelynMatthei.pdf>

..... Marco Enríquez-Ominami.

Este programa que cuenta con una amplia y detallada gama de propuestas integradas bajo el título "Democratización de las comunicaciones" orientadas a promover el pluralismo y la diversidad. Partiendo por explicitar el enfoque que lo enmarca: -el derecho a la comunicación y libertad de expresión⁵⁰-, el programa incluye un diagnóstico y formulación de propuestas concretas en los campos sustantivos de las comunicaciones como:

–*Concentración*. Regulación de la concentración vertical y horizontal de medios. Establecimiento de medidas para impedir la constitución de oligopolios

–*Consejo Nacional de Televisión*. Cambio de su composición, trascendiendo el tradicional "cuoteo" y ampliación de sus funciones

–*Pluralismo y medios comunitarios*. Entre otras medidas, se señala la reserva de frecuencias para este sector y la exigencia del Convenio 169 de la OIT que vela por la promoción de los derechos de los pueblos originarios, lo que incluye fundar sus medios de comunicación.

–*Derechos de las audiencias*. Aquí se desarrollan una serie de medidas que van desde la protección de derechos de la infancia, pasando por la exigencia de criterios de transparencia en cuanto a propiedad y línea editorial de los medios, haciendo hincapié en los derechos de las audiencias a diversidad y pluralismo en los medios.

–*Televisión Nacional*. Se indican reformas de fondo para TVN que apuntan al cumplimiento de su misión como canal público y que parten por asumir la necesidad de financiamiento público. (En este reconocimiento esencial del rol de la TV pública se constata un significativo denominador común con el programa de Michelle Bachelet).

–*Radiofonía*. Nuevamente se apunta aquí a establecer límites a la concentración que ha provocado el cierre de numerosas radios en los últimos años, o su traspaso a manos de oligopolios.

–*Internet y regulación de la convergencia tecnológica*. En este aspecto hay un amplio desarrollo de medidas tendientes a reducir la brecha digital y hacer participativo el proceso de decisiones al respecto (ej. establecer Internet como servicio público con fines sociales; evaluar la introducción de software libre; establecer mecanismos participativos para la regulación de Internet y el uso de las nuevas tecnologías; promover el debate público sobre la forma en que se llevan a cabo la digitalización de medios como TV y radio, etc.).

–*Publicidad estatal*. Se indica revisar la regulación de la publicidad

50 http://programa.marco2014.cl/images/11_medios_y_comunicaciones.pdf

estatal, desde la definición misma de este concepto hasta establecer mecanismos para su distribución equitativa.

Chile en deuda

Más allá del detalle de cada una de las propuestas, la necesidad de democratizar el espacio mediático es una condición elemental para todo/a mandatario/a que aspire a mejorar la calidad de la democracia en Chile. Así lo subraya un comunicado de prensa de Reporteros sin Fronteras del 15 de noviembre pasado, dirigido a las dos principales candidatas "para que se comprometan de manera firme a favor de la democratización del espacio de comunicación y de información" y destaca que "a diferencia de otros países cercanos como Argentina o Uruguay, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar"⁵¹. A su vez se subraya que las recomendaciones fueron presentadas por Reporteros sin Fronteras ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que examinará el caso de Chile en la 18a sesión del Examen Periódico Universal, prevista para enero-febrero de 2014.

Una mirada sobre la agenda política y mediática de los últimos meses revela que, aun cuando, algunos de los programas de gobierno presentados desarrollan propuestas valiosas en este campo, en las campañas presidenciales mismas el tema estuvo casi ausente. Al respecto suele señalarse que las políticas de comunicación no son temas de interés masivo, sin embargo, es difícil sostener que el modo de funcionamiento y regulación de medios tan populares como la televisión o de la radio no generarían interés de la ciudadanía... si se presentaran al debate público. En definitiva, parece una pregunta del huevo o la gallina: en gran parte, los temas se tornan de interés del público cuando figuras públicas los sacan de la oscuridad.

51 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/>