

# Medios de Comunicación

7

# **Derecho a la comunicación en lista de espera**

Elisabet Gerber \*

\* Experta en comunicaciones, investigadora asociada de Fundación Chile 21 y Fundación Equitas.

Hacia el verano de 2015, el gobierno de Michelle Bachelet pudo mostrar avances concretos en reformas sustantivas propuestas en el programa de Gobierno, como, por ejemplo, la tributaria, la educativa, la laboral, la del sistema electoral y la despenalización del aborto. En contraste, las propuestas realizadas en materia de comunicaciones y medios —dispersas en diversos capítulos del programa y muy dispares en sus alcances— parecían congeladas en los últimos meses, y solo algunas de ellas comienzan a salir últimamente, tal vez, de su estado latente. Cabe recordar que, entre las medidas más relevantes, el programa propone un nuevo marco constitucional que garantice la libertad de expresión; profundas modificaciones a la TV pública, que incluyen la creación de nuevas frecuencias y de un canal educativo; y la reducción de la brecha digital.

Cierto es que, desde el año pasado, el Gobierno enfrentó fuertes dificultades, empezando por los ataques sistemáticos a las reformas por parte del establishment, en clara sinergia con la prensa duopólica, acompañados por una fuerte caída en los niveles de popularidad de la Presidenta y su gabinete. A esta tendencia se sumó desde el verano la crisis de confianza y credibilidad ventilada en la prensa nacional e internacional, consecuencia, básicamente, de los casos Penta, Caval y SQM. Como si esto fuera poco, las catástrofes naturales propias de este país parecen haberse concentrado tenazmente en la temporada verano-otoño 2015.

En este contexto, como señala Augusto Varas en el análisis político que enmarca esta publicación, no bastaría con sanear la relación entre dinero y política y el uso de influencias para restaurar una credibilidad republicana, sino que resulta necesario institucionalizar medidas que *"impidan la captura económica del Estado por privados, así como hacer del Estado un espacio administrativo no capturable por los partidos"*<sup>1</sup>. Ahora bien, ¿se da esta captura del Estado en materia de medios y comunicaciones? Sin duda y de múltiples formas, directas e indirectas. Ejemplo de ello es algo tan evidente como el sesgo que marca la distribución de la publicidad estatal, pero también la falta de transparencia en procesos legislativos en los que están implicadas industrias millonarias (caso ley de TV digital) y/o la omisión del Estado en el diseño de políticas antimonopolio. Otros mecanismos, como la reticencia a abrir canales de participación ciudadana en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de comunicación, también son funcionales a las relaciones espurias entre Estado y privados. Las posibilidades de tomar las riendas por parte del Gobierno desde una perspectiva de superación de las desigualdades también en el campo de las comunicaciones, se reducen en la medida en que no haya una escucha efectiva de la sociedad civil, ya sea más o menos organizada.

1 A. Varas, *"Estar de pie es no caerse. Crisis política y legitimidad de las instituciones democráticas"*, Barómetro de Política y Equidad (Santiago: Fundación Equitas, mayo 2015).

Entretanto, el sector comunicaciones vive transformaciones tan profundas que habilitan referirse a nuevos paradigmas en la materia. Sin embargo, los cambios en Chile no vienen dados por una política activa en este campo, sino más bien por los avances tecnológicos que, finalmente, fuerzan a la institucionalidad a adaptarse, y no siempre del mejor modo.

A continuación se presentan algunos hechos y procesos significativos registrados en los últimos meses en el ámbito de los medios y las comunicaciones: la difícil situación que atraviesa la industria televisiva; el estado de las cosas en las principales iniciativas gubernamentales; especiales desafíos que plantea la implementación de la ley de TV digital, como la creación de un canal público cultural y la aplicación de la norma sobre respeto al pluralismo; el fiasco de la mal llamada ley de medios y, last but not least, las luces y sombras de la participación ciudadana en estas lides.

## Crisis en la industria televisiva

Como ya consignamos en el Barómetro de Política y Equidad de noviembre de 2014, el año pasado ha sido caratulado como año negro para la industria televisiva, marcado por la baja en la inversión publicitaria y las caídas en la audiencia de la TV abierta.

A diferencia de los 4.266 millones de pesos en ganancias que anotaron en 2013, el año pasado la rentabilidad de los canales de TV abierta cayó bruscamente, registrando 36.000 millones de pesos en pérdidas<sup>2</sup>. La jefa del departamento de estudios del Consejo Nacional de Televisión, María Dolores Souza, señaló en abril pasado que la base del problema es lo acotado del mercado: la industria televisiva en Chile factura entre 450 y 500 millones de dólares, monto por el que compiten siete canales grandes y noventa señales locales<sup>3</sup>. A su vez, surgen nuevos canales que, vía digital, abren una oferta extremadamente segmentada, como es el caso de Netflix. En el contexto de audiencias cada vez menos fieles a un programa o canal, el director ejecutivo de Mega señala que *"la televisión abierta está obligada a adaptarse y a encontrar un nuevo rol"*<sup>4</sup>.

2 <http://www.uandes.cl/noticias/especialistas-creen-que-la-tv-chilena-se-sobrepondra-a-la-crisis-economica-que-afecta-a-la-industria.html>

3 *Ibíd.*

4 <http://diario.latercera.com/2015/04/05/01/contenido/cultura-entretencion/30-186932-9-patricio-hernandez-el-ano-pasado-fue-uno-para-olvidar-en-la-industria-televisiva.shtml>

Curiosamente, esta proliferación de canales y contenidos no habría conducido a un mayor pluralismo. Los canales grandes buscarían, más bien, asegurarse audiencias repitiendo recetas exitosas, según señaló Javier Urrutia, director ejecutivo de La Red, en un debate con el CNTV sobre la crisis que atraviesa el sector: *"Los canales juegan al empate. Cuando uno encuentra un producto que funciona, todos van y compran teleseries turcas. Y eso es lo que termina matando a la industria"*<sup>5</sup>. Pocas semanas después de estas declaraciones, La Red cerró el departamento de Prensa. Programas como *"Vigilantes"* y *"Hora 20"*, reconocidos por aportar nuevas miradas en la cobertura de la actualidad, fueron cancelados dentro de un plan de ajuste general. Al respecto Urrutia señaló: *"Si no acotamos los costos y no somos capaces de producir de una manera competitiva que pueda sobrevivir a estos ciclos económicos, o estamos destinados a ser una industria deficitaria o técnicamente quebrada"*<sup>6</sup>.

## Programa y parálisis gubernamental: ¿coyuntural o estructural?

### Canal cultural

Como se mencionó anteriormente, son varias las propuestas anunciadas en el programa de Gobierno atinentes al ámbito de las comunicaciones. Una de ellas apunta a la creación de un canal público de carácter educativo-cultural:

En el nuevo escenario de TV digital, el canal público debiera desarrollar a lo menos dos frecuencias abiertas y gratuitas adicionales. Una, la del canal 24 Horas, actualmente solo en plataformas de pago, y otra para un canal educativo-cultural.<sup>7</sup>

Cabe señalar que, respecto de esta propuesta, la ministra de Cultura, Claudia Barattini, recogió el guante desde los inicios de la actual gestión gubernamental: *"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"*<sup>8</sup>, anunció en marzo de 2014 en una entrevista en El Mercurio. A un año de asumido el gobierno, el tema se retoma en la agenda pública, aunque todavía sin anuncios oficiales.

5 <http://www.uandes.cl/noticias/especialistas-creen-que-la-tv-chilena-se-sobrepondra-a-la-crisis-economica-que-afecta-a-la-industria.html>

6 <http://www.theclinic.cl/2015/04/30/sigue-la-poda-en-la-red-vigilantes-y-hora-20-llegan-su-fin/>

7 En Programa de Gobierno 2014-2018. Michelle Bachelet (online, octubre 2013), p. 135, en: <http://michellebachelet.cl/programa/>

8 El Mercurio (16/3/2014) E2, *"Claudia Barattini: 'Buscaremos crear un canal cultural público en la TV abierta'"*. En <http://goo.gl/2oWcmo>

Así, durante las Jornadas de Pluralismo Televisivo, organizadas por el Observatorio de Medios Fucatel, el Consejo Nacional de la Cultura, Cinema Chile y la Asociación de Productores de Cine y TV, el ministro secretario general de Gobierno, Álvaro Elizalde, señaló: *“No se puede adelantar a lo que anunciará la Presidenta en los próximos días y semanas”*<sup>9</sup>, refiriéndose a las novedades gubernamentales en televisión, específicamente, al canal cultural. Ahora bien, aunque existe consenso en cuanto a que la prometida señal cultural y educativa debe ser creada durante el gobierno actual, el tema abre importantes interrogantes:

- quién lidera el proyecto institucionalmente;
- cómo se financiará;
- en qué señal funcionaría.

Según lo declaró la ministra de Cultura, Claudia Barattini, existe una mesa conjunta de trabajo con la Secretaría General de Gobierno, ya que se trata de un *“trabajo biministerial en que comparte roles con el ministro Elizalde”*. No obstante, cabe señalar que también TVN juega un papel clave, fundamentalmente en función del tercer punto, ya que —según lo dispone la ley de TV digital— TVN puede ser titular de una segunda concesión de espectro (que debería destinar, en principio, a la transmisión de sus contenidos regionales y de contenidos de terceros). A su vez, según el programa de Gobierno, TVN deberá tener una segunda señal destinada a un canal educativo-cultural. En este proceso no se debe obviar el papel del Directorio de TVN, al que le competiría reunirse a discutir el destino de la segunda señal. En síntesis, queda claro que existe una decisión de Estado sobre crear un canal público, y tal vez queda pendiente despejar competencias al respecto. En este sentido, Bruno Bettati, del **Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA)**, señaló: *“La novedad vendría por cómo los distintos actores —el CNCA, Segegob [Secretaría General de Gobierno] y TVN— nos ponemos de acuerdo para este canal”*<sup>10</sup>.

## Legislación marco, nueva Constitución y libertad de expresión

Reporteros sin Fronteras ha señalado que, a diferencia de otros países cercanos, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar<sup>11</sup>. La legislación chilena se ha desarrollado

9 <http://www.latercera.com/noticia/entretencion/2015/04/661-626697-9-anuncio-sobre-canal-cultural-seria-inminente.shtml>

10 *Ibíd.*

11 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/>

históricamente de manera parcial y a través de diferentes instrumentos legales, que no se detallarán aquí. El dinámico contexto actual torna imprescindible formular una política pública de comunicaciones en el contexto de la convergencia, a la altura del compromiso de Chile con las regulaciones internacionales vigentes; sin embargo, no se vislumbran intenciones gubernamentales en esta línea. En tal sentido, la incorporación en una nueva Constitución de los temas vinculados a la libertad de expresión desde una perspectiva del derecho a la comunicación, es la madre de todas las batallas en el terreno político-institucional<sup>12</sup>.

El programa de Gobierno de Michelle Bachelet señala que la nueva Constitución debiera dar garantías más amplias a la libertad de expresión, según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos (p. 31); sin embargo, en Chile urge resignificar el concepto de 'libertad de expresión' por las distorsiones que ha sufrido y que han llevado a interpretarla prácticamente como "*libertad de empresa*". La actual Constitución, que data de los años ochenta, se gestó desde una perspectiva de férrea protección de la propiedad privada. A su vez, como señala Lorena Donoso, del Observatorio Fucatel, la Constitución se centra en el derecho de quien emite las opiniones y/o se expresa, en desmedro del rol de la libertad de expresión como cara activa del derecho a la información<sup>13</sup>. El texto constitucional vigente no considera un rol activo del Estado en la promoción y protección de la libertad de expresión y derecho a la información de todos los sectores de la comunidad nacional, sino solamente a través del Consejo Nacional de Televisión.<sup>14</sup> Aunque las iniciativas parecieron entrar en un estado latente desde fines del año pasado, en el contexto de crisis que atraviesa el actual gobierno se percibe una reactivación de iniciativas en torno a una nueva Constitución. De hecho, en la cadena nacional que realizó el 28 de abril para anunciar las medidas que adoptará a la luz del informe que le entregó la Comisión Engel, la presidenta Bachelet anunció el inicio de un "*proceso constituyente*" para elaborar y aprobar una nueva Constitución.

12 E. Gerber, exposición en el contexto de la visita no oficial de Edison Lanza, Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Santiago, Universidad de Chile, 21/4/2015.

13 L. Donoso y M. Gumucio, M., "*La libertad de expresión en la Constitución chilena. Derechos pendientes*", en Democratizar las comunicaciones, Le Monde diplomatique (Santiago, noviembre 2014).

14 Ibid.



## La implementación de la TV Digital

La ley de TV Digital fue promulgada en Chile en mayo de 2014, tras cinco años de debate parlamentario. A este esperado momento siguió otro periodo de espera del correspondiente reglamento, esencial para despejar cómo operará la ley. En marzo de este año, la Contraloría General de la República rechazó el Plan Técnico Fundamental que reglamenta la ley, *"con 16 objeciones a un texto de 30 artículos"*<sup>15</sup>. El 10 de abril pasado, la Contraloría General de la República tomó razón del Reglamento sobre Televisión Digital, según señala la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) tras un *"intenso trabajo conjunto con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que permitió efectuar los ajustes necesarios para su aprobación formal"*<sup>16</sup>. El texto aprobado permitirá que todas las señales de los canales nacionales transmitan en Alta Definición (HD), y puedan llegar a todas las capitales regionales en 2017. Según señaló el ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Andrés Gómez Lobo, *"de aquí al año 2020 coexistirán las señales actuales con la digital. A partir de entonces dejará de existir la televisión tal como la conocemos hasta ahora"*<sup>17</sup>.

Organizaciones de la sociedad civil involucradas en los largos años de debate en torno a la ley de Televisión Digital Terrestre (TDT) han objetado haber sido marginados del proceso de aprobación del reglamento. Así lo señala el presidente de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus), Hernán Calderón, quien subraya que el Consejo de la Sociedad Civil y el Consejo de implementación de la TVD estaban trabajando para superar las objeciones hechas por la Contraloría, mientras que *"entre cuatro paredes en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones se redactaba la declaración pública celebrando la toma de razón del reglamento"*<sup>18</sup>. Chiara Sáez, del Consejo de la Sociedad Civil de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, apunta en el mismo sentido: *"La aprobación a última hora le pasó literalmente por encima a esta comisión"*<sup>19</sup>. Ambos aluden, en definitiva, a un ingrediente presente en toda la tramitación de la ley de TDT: *"La falta de transparencia y un*

15 Ch. Sáez, exposición en el contexto de la visita no oficial de Edison Lanza, Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Santiago, Universidad de Chile, 21/4/2015.

16 [http://tvd.subtel.gob.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145:contraloria-toma-razon-reglamento-tvd&catid=3:noticias&Itemid=80](http://tvd.subtel.gob.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=145:contraloria-toma-razon-reglamento-tvd&catid=3:noticias&Itemid=80)

17 Ibíd.

18 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2015/04/15/la-aprobacion-expres-del-reglamento-de-television-digital/>

19 Ch. Sáez, exposición citada.

secretismo a toda prueba fueron determinantes para una tramitación exprés en la Contraloría, procedimiento que no consideró ninguna participación ciudadana en las enmiendas al documento ni menos de sus alcances<sup>20</sup>.

En este sentido, el presidente del Consejo Nacional de Televisión, Óscar Reyes, al recibir al ministro Gómez Lobo para establecer las pautas de un trabajo conjunto entre ambas instituciones, señaló la necesidad de hacer de éste un tema "más ciudadano. La gente aún no sabe lo que implica este cambio y cómo les cambiará la vida. Debemos unir nuestros esfuerzos para hacer más cívico este cambio de paradigma<sup>21</sup>". Desde la sociedad civil, no obstante, no son menores las interrogantes que se abren respecto de una real voluntad de hacer efectivas instancias de participación ciudadana en estos procesos.

### Pluralismo: del dicho al hecho, un camino incierto

Uno de los artículos más discutidos de la ley de TV digital fue el referido a la promoción o respeto del pluralismo. Finalmente, el artículo 14 dispone que el CNTV "*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*". A su vez, se señala que:

*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.*<sup>22</sup>

Estas disposiciones han generado gran polémica en la industria televisiva, pues hay quienes consideran imposible determinar siquiera qué es pluralismo en la TV, y menos qué tipo de medidas o procedimientos podría adoptar el CNTV para velar por el respeto de este principio. Así, están quienes consideran que regular el pluralismo es una intervención ilegítima en los contenidos, y quienes creen que tal regulación es necesaria para resguardar principios de diversidad en virtud del impacto de la televisión como agente socializador. Un ejemplo que ilustra la primera opción fue la declaración del exministro Andrés Chadwick en el marco de un seminario sobre pluralismo organizado por el CNTV en noviembre de 2014, cuando

20 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2015/04/15/la-aprobacion-expres-del-reglamento-de-television-digital/>

21 [http://www.cntv.cl/presidente-cntv-se-reune-con-ministro-de-transporte-y-telecomunicaciones-por-tv-digital/prontus\\_cntv/2015-04-20/115718.html](http://www.cntv.cl/presidente-cntv-se-reune-con-ministro-de-transporte-y-telecomunicaciones-por-tv-digital/prontus_cntv/2015-04-20/115718.html)

22 <http://www.observatoriofucatel.cl/ley-de-tv-digital-fue-despachada-a-tribunal-constitucional-para-aprobacion/>

sugirió al Consejo *“guardar el artículo 14 en el bolsillo”*<sup>23</sup> y no medir ni regular el pluralismo en programas de opinión o políticos. Aunque la ley de TV digital ya está en vigencia, la puesta en práctica de la disposición sobre el respeto al pluralismo implica un enorme desafío para el CNTV, que realiza esfuerzos para aplicar de la mejor forma el concepto. Organizaciones como el Observatorio Fucatel también impulsan análisis y reflexiones sobre el tema, tal como se pudo apreciar en las Jornadas de Pluralismo Televisivo realizadas el 16 y 23 de abril recién pasado, organizadas por Fucatel, el Consejo Nacional de la Cultura, Cinema Chile y la Asociación de Productores de Cine y TV.

Algunas interrogantes que se abren al intentar operacionalizar el concepto de pluralismo son: ¿cómo y sobre qué universo se aplica el concepto de pluralismo? Partiendo de la clásica distinción entre pluralismo *“externo”* e *“interno”* (entre los medios, y dentro de cada uno de ellos): ¿el concepto aplicaría sobre el total de la programación de cada canal, sobre cada programa o, por ejemplo, sobre cada pieza informativa? ¿En qué extensión de tiempo? Si se aplicara, por ejemplo, al género informativo, y a una pieza informativa, ¿qué implica *“diversidad de fuentes”*? Extremándolo: la cobertura de una nota policial o de un caso judicial, ¿debería incluir testimonios de víctimas y de victimarios?

Expertos como Martín Becerra indican que regular el pluralismo no necesariamente significa regular contenidos, y que resultaría más fructífero propender al pluralismo incentivando la diversidad —de fuentes, de producción de contenidos, etcétera—, antes que caer en una suerte de ‘reglamentarismo’<sup>24</sup>, como sería el caso, por ejemplo, de la TV francesa.

## El fiasco de la supuesta “ley de medios” digitales

En enero se desató una fuerte polémica sobre libertad de expresión en la red en Chile a raíz de la discusión del proyecto de ley denominado *“Ley de medios digitales”* —que surge de los boletines 9460-19 y 9461-19 de la Cámara de Diputados<sup>25</sup> y reformaría la Ley de Prensa (19.733)—. Organizaciones como la ONG Derechos Digitales y el Colegio de Periodistas llamaron la atención sobre puntos críticos en la vaga definición que proponía el texto original sobre lo que se considera *“un medio de comunicación digital”*. Esa vaguedad podía conducir a que la definición de **diario** fuera aplicable a todos los sitios web —incluidas las redes sociales como Twitter o Facebook—. Considerarlos medios de comunicación social

23 <http://www.observatoriofucatel.cl/seminario-pluralismo-televisivo-traera-a-chile-a-defensora-del-publico-de-argentina/>

24 M. Becerra, en entrevista con representantes de TVN, Segegob y CNCA realizada en TVN el 14/11/2014.

25 [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9873](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9873)

o diarios implica grandes diferencias desde las cargas y requisitos legales que se les podría imponer, lo que, según Derechos Digitales, *“sumado a la ambigüedad de las normas involucradas podría significar que esas cargas terminen extendiéndose a cualquier forma de expresión en la web chilena que se renueve más de cuatro veces a la semana”*<sup>26</sup>. En su momento, el diputado Ramón Farías, impulsor de la iniciativa, señaló que se habría interpretado mal el proyecto, negando todo ataque contra la libertad de expresión<sup>27</sup>.

En los últimos días de abril de 2015, y *“pese a la férrea resistencia de sus autores, se acogieron los reparos de Derechos Digitales a los proyectos de ley que modificaban la Ley de Prensa”*<sup>28</sup>. La Comisión de Ciencia y Tecnología finalmente atendió las críticas formuladas al proyecto y reformuló su redacción al señalar: *“Bajo ningún aspecto, las diferentes plataformas digitales se considerarán ‘diario’ de conformidad a esta ley, sin el consentimiento expreso de sus propietarios”*.

La misma organización subraya que sus reclamos fueron atendidos recién después de una fuerte presión pública, a la que se sumaron, por ejemplo, el Colegio de Periodistas, el Colegio de Ingenieros; NIC Chile, el Observatorio Fucatel, entre otros. Derechos Digitales saca una valiosa conclusión de este proceso, al señalar que representaría otro aprendizaje sobre *“la necesidad de más transparencia y apertura en la toma de decisiones, para evitar consecuencias no previstas por los legisladores al momento de redactar sus proyectos de ley”*<sup>29</sup>.

## Radios comunitarias

Las radios comunitarias en Chile funcionaron históricamente bajo un régimen de alegalidad, es decir, por la falta de regulación no funcionaban de forma legal, pero tampoco contra la ley. La promulgación de la Ley 20.433 de Radios Comunitarias el año 2010 cambió esta situación, pero como todavía no puede implementarse en forma adecuada, las radios corren el riesgo de pasar de una situación alegal a una ilegal. En lo que va de 2015, tres radios comunitarias han sido allanadas por infringir el artículo 36b de la Ley General de Telecomunicaciones, que establece multas, decomiso de

26 <https://www.derechosdigitales.org/7879/chile-ley-de-medios-digitales-registrar-dificultar-y-castigar/>

27 <http://www.soychile.cl/Santiago/Tecnologia/2015/01/05/297550/Ramon-Farias-y-la-ley-de-medios-Me-parece-increible-como-se-ha-mal-interpretado-este-proyecto.aspx>

28 [https://www.derechosdigitales.org/8582/chile-diputados-modifican-redaccion-del-polemico-proyecto-de-ley-de-medios-digitales/?utm\\_content=bufferd043c&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://www.derechosdigitales.org/8582/chile-diputados-modifican-redaccion-del-polemico-proyecto-de-ley-de-medios-digitales/?utm_content=bufferd043c&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer)

29 Ibid.

equipos y penas de cárcel para quienes realicen radiodifusión sin licencia. Este articulado data de 1991 y está en proceso de derogación, pero aún sigue vigente. Así, el 21 de marzo fue allanada la radio vecinal señal 3 de La Victoria por Carabineros, requisándose todos sus equipos del lugar. A este caso se sumó el de la emisora La Voz de Carahue en la Región de la Araucanía, también en enero, y el de la radio La Voz de Nueva Braunau, de Puerto Varas, Región de Los Lagos. Esta última fue allanada, requisados sus equipos y cuatro comunicadores mapuche huilliche fueron detenidos y liberados posteriormente, aunque serán formalizados por infracción al artículo 36b mencionado<sup>30</sup>. Al respecto, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) advierte que:

Según el derecho internacional, consagrado en el Pacto de San José de Costa Rica, ningún Estado puede castigar un acto de libertad de expresión con derecho penal. Por lo tanto, la legislación chilena está reñida con estándares internacionales en materia de libertad de expresión.<sup>31</sup>

Como se mencionó, el articulado que da lugar a estos allanamientos por parte de la Subtel está en proceso de derogación; sin embargo, este proceso está contemplado en el marco del proyecto de ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, cuya tramitación ha pasado exitosamente por la Cámara de Diputados, pero está detenida en la Comisión de Hacienda del Senado desde agosto del año pasado. Esto implica, según indica el representante de AMARC-Chile, Raúl Rodríguez, que *"Chile mantiene aún la sanción penal contra la radiodifusión sin licencia y no ha reformado de manera sustancial sus cuerpos legales asociados a la radiodifusión comunitaria"*<sup>32</sup>.

## Participación: ¿cuánta?

Desde hace tiempo, distintos grupos y asociaciones de profesionales, especialistas y estudiosos de la comunicación vienen formulando diversas propuestas para superar la visión mercantilista de las comunicaciones en Chile. Pocas de ellas fueron acogidas por las autoridades, y varias omitidas en resguardo de la industria infocomunicacional. Aun en este difícil escenario, desde fines de 2014, un conjunto amplio de organizaciones sociales, asociaciones y gremios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos de trabajadores, institutos y escuelas universitarias trabajan conjuntamente por la democratización de las comunicaciones en Chile.

30 <http://www.amarcchile.cl/amarc-chile-rechaza-los-allanamientos-a-medios-radio-comunitarios>

31 <http://www.observatoriodecomunicacion.cl/sitio/?p=4089>

32 R. Rodríguez, exposición en el contexto de la visita no oficial de Edison Lanza, Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Santiago, Universidad de Chile, 21/4/2015.

De allí surge la Asamblea por la Democratización de las Comunicaciones, una red amplia de la sociedad civil que impulsa diversas acciones en este campo.

Ahora bien, más allá de los espacios e instancias que las propias organizaciones y la ciudadanía intentan darse, ¿qué canales de participación facilita el Estado?

Chiara Sáez señala que la Ley de Participación Ciudadana obliga a los ministerios a establecer Consejos de la Sociedad Civil, que son *ad honorem*. El de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) funciona regularmente desde 2014; sin embargo, su rango de acción es bastante limitado. Por ejemplo, en lo que respecta a la reglamentación de la ley de TV digital, la discusión se ha centrado en los criterios para medir la zona de servicio y los requerimientos de las soluciones complementarias, con el argumento de que *"solo puede hacer recomendaciones sobre temas técnicos"*<sup>33</sup>. En el caso del CNTV, agrega la académica del Instituto de Comunicación e Imagen (ICEI), Universidad de Chile, la nueva ley le impone el deber de crear comités asesores expertos para todos los temas que considere pertinentes, incluyendo en ellos a *"aquellas personas o entidades que considere conveniente"*. A diferencia de la figura del Consejo de la Sociedad Civil, el comité asesor emite informes y es remunerado. Sin embargo, hasta el momento se desconocen avances al respecto.

Un obstáculo adicional en Chile es que las competencias institucionales en materia de políticas de comunicación resultan poco claras y aparecen fragmentadas. Aunque supuestamente el organismo a cargo es el Ministerio Secretaría General de Gobierno, según las materias de que se trate las decisiones pueden estar en manos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, del Consejo Nacional de Televisión o de otros organismos. Cabe destacar que la descentralización de competencias no es necesariamente negativa, pero sí lo es la ausencia de referentes institucionales claramente definidos. La falta de instancias de articulación y coordinación institucional que se observa a menudo entre organismos competentes en materia de políticas de comunicación, dificulta la interlocución con la sociedad civil y también el despliegue de las políticas públicas.

Varios prejuicios interfieren con la decisión estatal de activar efectivamente canales de participación ciudadana en el diseño y seguimiento de políticas públicas. Uno de ellos es el temor vinculado con las dilaciones que podrían implicar las deliberaciones en este tipo de instancias. Sin embargo, ello depende en gran parte de cómo se diseñen estos espacios y mecanismos, ya que la participación de organizaciones y personas expertas en las materias tratadas puede redundar en mejores diseños técnico-políticos. Así queda demostrado en el caso de la mal llamada ley de medios digitales

33 Ch. Sáez, exposición citada.

y la intervención ex post de la organización Derechos Digitales y otras especializadas en el tema: su consulta previa habría ahorrado tiempo y recursos parlamentarios.

Otro prejuicio instalado apunta a que, en general, no existiría interés en participar en debates y procesos de esta naturaleza por parte de la ciudadanía, ni inquietudes con respecto a la presumible vulneración de sus derechos a la comunicación. Al respecto, la Defensora del Público en los Servicios de Comunicación Audiovisual Argentinos, Cynthia Ottaviano, señaló en su reciente visita a Chile: *"Nadie defiende un derecho que no conoce"*<sup>34</sup>. La experiencia de la Defensoría presentada por Ottaviano causó impacto en la audiencia chilena, ya que demostraba notables resultados de una política activa y sostenida de fomento de la participación ciudadana y de capacitación en derechos, capítulos estos imprescindibles para todo Gobierno que pretenda dejar atrás desigualdades y privilegiar la categoría de ciudadanos por sobre la de consumidores.

34 C. Ottaviano, intervención en **Jornadas de Pluralismo Televisivo**, organizadas por el Observatorio de Medios Fucatel, el Consejo Nacional de la Cultura, Cinema Chile y la Asociación de Productores de Cine y TV; en Santiago, Café Literario de Providencia, 16/4/2015.