

La implementación de la TV Digital en Chile: riesgos y oportunidades para la democratización de las comunicaciones

The implementation of Digital TV in Chile: risks and opportunities for the democratization of communications

Autor: Dra. Chiara Sáez Baeza, Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) de la Universidad de Chile- Chile- chiara.saez.baeza@uchile.cl

Resumen: El 22 de mayo de 2014 se promulgó la ley que permite la migración a la televisión digital terrestre en Chile y partir de esa fecha ha comenzado su proceso de implementación. Los objetivos del presente artículo son: explicar la situación de la regulación de la TV chilena antes de esta ley, describir los problemas más importantes que plantea el nuevo cuerpo legal desde el punto de vista de la democratización del sistema televisivo y el modo en que esas falencias se están evidenciando en el proceso de implementación. La metodología incluye el análisis de documentos oficiales y la propia participación de quién suscribe en distintas instancias de representación social, técnica y académica relacionadas con el tema desde 2011 en adelante. Los datos señalan una política pública improvisada que no cumple las promesas de pluralismo, diversidad y democratización del sector con que fue anunciado este cambio tecnológico y cultural.

Palabras Clave: políticas públicas, comunicación, televisión, digital

Abstract: On 22 May 2014 the law that allows the migration to digital terrestrial television in Chile was enacted and thereafter the implementation process has begun. The aims of this article are: to explain the situation of the regulation of TV in Chile before the law, describe the major challenges of the new legal body from the point of

view of democratization of the television system and how these shortcomings are been demonstrated in the implementation process. The methodology includes an analysis of official documents and my own participation in different social, technical and academic public instances related to the theme from 2011 onwards. The findings show a technocratic and improvised public policy that doesn't fulfill the promises of pluralism, diversity and democratization of the sector which this technological and cultural change was announced.

Key words: public policies, communication, television, digital

Tabla de contenidos:

1. Introducción
2. La ley de TV digital y sus promesas democratizadoras
3. Problemas que presenta la implementación de la ley de TV digital
4. El lugar de la TV pública
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas
7. Notas bibliográficas

1. Introducción

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el origen de la TV en Chile fue universitario. Los primeros concesionarios de TV fueron la Universidad Católica de Chile, la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Chile. Con algunas diferencias de días o meses, todas ellas ya estaban transmitiendo a fines de la década de los cincuenta. La televisión pública se crea en 1969 y en 1970 se elabora el primer marco legal para todo el sistema televisivo (ley 17.377) que limitaba el derecho a explotar y mantener estaciones de televisión sólo al Estado y las Universidades. Luego del Golpe Militar

de 1973, se implementan algunas leyes, orientadas sobre todo a disminuir el aporte financiero del Estado a la TV.

La Constitución del año ochenta (ilegítima y en vías de ser derogada) introdujo algunos artículos que tendrán impacto sobre el sistema televisivo: entre ellos, el que ampliaba el acceso a la titularidad de este medio al sector privado-comercial, si bien esto no se hizo afectivo hasta el fin de la Dictadura.

El año 1989, se aprueba la ley 18.838, una de cuyas características fue la creación del sistema de concesiones que permite la entrada de nuevos operadores. En 1992, esta ley es modificada por la 19.131. De esta época también es la ley 19.132 que obliga a Televisión Nacional de Chile —TVN, la televisión pública— a autofinanciarse a través de la publicidad, teniendo que comportarse como canal comercial, y al mismo tiempo cumplir con obligaciones de servicio público. Para Bresnahan (2003), esta fase temprana de la transición a la democracia era el momento idóneo para el desarrollo de políticas de comunicación que diversificaran el sistema televisivo. Pero por la vía de la omisión, se negaron posibilidades tanto al sector local-regional como al sector comunitario.

La base política de este estado de cosas es la denominada “Doctrina Tironi”, en honor a su ideólogo, un importante funcionario de gobierno de los años noventa, quien argumentó que un sistema mediático basado sólo en el mercado, era más democrático y más moderno. Lo primero, porque en él los anunciantes se debían a las preferencias de las audiencias. Lo segundo, entendiéndolo por ello que los medios “no deberían servir más como promotores de cambios políticos sino que como agentes que contribuyan a la estabilidad del sistema” (Tironi & Sunkel, 1993: 242), “creando un consenso básico

en torno a una democracia pluralista y una economía de mercado abierta” (Tironi & Sunkel, 1993: 216).

Actualmente, el sistema chileno de TV abierta se compone de 6 [1] estaciones generalistas de carácter nacional, un número en torno a 70 televisiones de carácter local (en VHF, UHF y/o cable; municipales o comerciales) y alrededor de 15 canales comunitarios que no cuentan con reconocimiento legal. Si bien la televisión abierta sigue liderando la inversión publicitaria, éste se encuentra en una fase decreciente al menos desde 2013, en beneficio de los medios online (ACHAP, 2014). El mercado audiovisual chileno es pequeño y la clase baja no está considerado en los estudios de mercado, pese a ser el grupo social que más ve, mejor valora y más expectativas tiene en torno a la TV, según datos sistemáticos del organismo regulador (CNTV, 2014a).

El 24 de octubre de 2008 ingresó al Parlamento el proyecto de ley que permitiría la introducción de la TV Digital Terrestre (TVDT) en Chile. Según el mensaje de la Presidenta Bachelet que acompañó el ingreso de este proyecto al Parlamento, los objetivos de la transición digital eran:

1. Actualización del régimen concesional: terminar con la coexistencia de 3 tipos de concesiones de diversa duración en virtud de las distintas leyes de TV que se han ido promulgando previamente (Donoso & Rojas, 2006: 38) y resolver las condiciones para actuales y nuevos concesionarios en el entorno digital.
2. Desarrollo de televisión regional, local y comunitaria, así como una televisión de alcance nacional y con un contenido de tipo cultural: “la actual legislación no contempla una categorización de concesiones televisivas de distinta naturaleza, que permita asociar a su desarrollo,

el afianzamiento solvente de programaciones variadas y pluralistas, sino que se tiende a conservar un modelo programático de tipo generalista y centralizado” (Bachelet, 2008: 7).

3. Fortalecimiento de los programas de subsidio para la introducción de televisión digital. La barrera que impide mayor pluralidad y números de actores del mercado no está conformada de manera exclusiva por un problema meramente tecnológico o de espacio en el espectro radioeléctrico. También existen condicionantes económicas, en concreto, el financiamiento tanto para mejorar la calidad de los contenidos, como para facilitar el ingreso de nuevos actores a la industria de la televisión, y, en particular, favorecer el desarrollo preferente de las estaciones de carácter local y comunitario” (Bachelet, 2008: 7).

4. Definición de los períodos de transición y digitalización.

5. Reforzar las atribuciones del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) respecto del control de la emisión de contenidos que pudieren perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores de edad

6. Establecer un mecanismo que equilibre de manera prudente la necesidad de que la autoridad transmita gratuitamente campañas de utilidad o interés público a través de las señales de televisión abierta.

El 22 de mayo de 2014 le correspondió la promulgación de la ley a la misma Bachelet, ahora en su segundo mandato. En el mensaje de promulgación, se explicitaron como objetivos de la misma:

- Custodiar especialmente la diversidad y el pluralismo del medio televisivo al impedir a los actuales concesionarios acceder a una segunda concesión, propiciando con eso el ingreso de nuevos operadores.

- Reservar el 40% de las frecuencias para las concesiones de medios regionales, locales y comunitarios, junto con las concesiones de alcance nacional calificadas como culturales, así como potenciar la diversidad y la democratización de la oferta televisiva.
- Desarrollar una política especial de subsidios e incluso de financiamiento directo de los costos de producción, transmisión o difusión de las frecuencias de la reserva, como vía para asegurar que una variedad de organizaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil o colectivos de creadores, puedan incidir en el debate público, a través de la televisión.
- Una mejor definición del concepto de correcto funcionamiento de la televisión (Bachelet, 2014).

2. La ley de TV digital y sus promesas democratizadoras

El discurso en torno a la ley llevó consigo varias promesas relativas a la profundización de estándares internacionales en la democratización de las comunicaciones. Se habló de mayor diversidad y pluralismo informativo y cultural; de una adecuada expresión televisiva de la identidad y problemáticas regionales, locales y comunitarias; del aumento en la calidad de los servicios recibidos por los ciudadanos, entre otras cosas, como una manera activa para revertir la homogeneidad discursiva y la mala calidad de los contenidos televisivos.

Estas promesas se encuentran a su vez vinculadas muy directamente a dos factores: por un lado, el reconocimiento legal de la TV local, regional y comunitaria en su especificidad; por el otro, la promoción y desarrollo del sector a través de recursos públicos prioritarios.

Con respecto al reconocimiento de estos sectores, en el caso de la TV local y regional la ley aprobada solamente definió su alcance geográfico y excluyó características sustantivas de la misma (como por ejemplo, que hubiese presencia de contenidos de proximidad vinculados al espacio geográfico de la concesión).

La TV comunitaria, por su parte, quedó definida como “local de carácter comunitario”, delimitando *a priori* su cobertura y asumiendo con ello que lo comunitario se define por su corto alcance geográfico. Esto contraviene las definiciones que se manejan en el debate internacional y que ponen énfasis en aspectos más sustantivos de la comunicación comunitaria, como la participación de la comunidad de referencia tanto en “la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación” del mismo (Amarc, 2009: 8).

Con respecto al acceso a recursos públicos para el sector, la ley deja en una situación ambigua el acceso —por parte de los canales regionales, locales y comunitarios— a subsidios públicos que les permitan superar las barreras de entrada a la industria.

No existen hasta el momento fondos públicos para apoyar financiamiento de infraestructuras (antenas, transmisores) de los canales regionales, locales y comunitarios existentes (hablamos de unos 85 en total) ya que el único fondo disponible de acuerdo a la ley (artículo 28D) establece una serie de requisitos difíciles de cumplir para estos canales en su actual fase de desarrollo, a saber: “promover el aumento de cobertura de radiodifusión televisiva digital de libre recepción y servicios de acceso a Internet, de preferencia en forma simultánea en lugares rurales, insulares o aislados”. Es decir, se les pide la prestación de servicios convergentes y no incluye

lugares con vulnerabilidad social (donde se encuentran la mayoría de los canales comunitarios actuales).

Además, la parte del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT, dependiente de la Subsecretaría de Telecomunicaciones: Subtel) que sería otorgado con este propósito y que correspondía a 10 mil millones de pesos chilenos (unos 14 millones de dólares), desapareció del presupuesto del organismo. Según declaraciones provenientes de la Dirección de Presupuestos, ese dinero habría sido re-destinado a inversión en fibra óptica (Pulso, 2015). Es importante, sin embargo, mencionar que el FDT se encuentra actualmente en fase de reformulación de su reglamento interno para poder hacer frente a las nuevas exigencias que la ley le impone.

A fines de 2015, la subsecretaría de telecomunicaciones ha señalado que ese presupuesto se ha logrado recuperar para 2017 y que en 2016 ya se pueden comenzar a distribuir esos fondos. Sin embargo, sólo para canales locales y regionales. En este contexto, entonces, los canales comunitarios se encuentran en una doble desventaja: su actual desarrollo es insuficiente para cumplir con los requisitos de convergencia que impone la ley y, aún en el caso que esos requisitos sean flexibilizados, no son un destinatario prioritario de la política pública. Esto va en contra de lo que señala la literatura internacional en el tema, según la cual las ayudas públicas no sólo son cruciales para que se asegure una continuidad a las experiencias comunitarias, independientes de los fondos privados (Milán, 2006), sino que dentro de estos fondos es muy importante la existencia de una voluntad política que haga posible el acceso a recursos que permitan afrontar las barreras de entrada del sector, un problema documentado, por ejemplo, en España y Francia: "La falta de voluntad política de incorporar al tercer sector se refleja en promover criterios

económicos de acceso al espectro (sólo entra a quien se le presupone una solvencia para sufragar los costes, de manera que los medios ciudadanos quedan excluidos por defecto) en vez de adecuar la normativa a la naturaleza del sector; bien al contrario, se lo regula con recelo sometiéndolo a restricciones (Reguero, 2011:18)

Estos fondos públicos pueden ser percibidos de diversas formas y obtenidos de diversas fuentes: ayuda directa, subsidios públicos indirectos derivados de impuestos de emisiones comerciales, de tasas de regulación, derecho de asignación y derecho de uso de frecuencias. Al mismo tiempo el aporte que pueden brindar los fondos públicos a la sustentabilidad financiera de las televisiones comunitarias, no debe ser considerado como el único modo de financiamiento, principalmente por la cooptación que puede significar.

La otra fuente de subsidios públicos para canales regionales, locales y comunitarios es el fondo que administra el organismo regulador (CNTV). Este fondo que originalmente solo financiaba creación de contenidos, con la nueva ley también deberá financiar “los costos de transmisión o la difusión” de los mismos mediante “un sistema escalonado de beneficios” (artículo 12, letra b) que deberá priorizar el financiamiento de contenidos para canales regionales, locales y locales de carácter comunitario. Sin embargo, los datos más recientes del CNTV señalan que este Fondo apenas alcanzó en el año 2014 para financiar 352 horas anuales de programación, equivalentes al 0,7% del total de producción nacional (CNTV, 2014b). Como mucho, podemos decir que es lo que necesitaría un canal que emite 10 horas al día por un mes. Y por otro lado, la ley no establece ninguna alza permanente del fondo, pese a que aumentan sus funciones y aumentarán también los interesados en acceder a él.

Esta situación en la cual los fondos públicos disponibles para costos fijos (equipamiento) no son claros ni estables para canales locales, regionales y comunitarios, mientras si hay cierta certeza sobre fondos públicos para costos variables (contenidos), es coherente con una particularidad de la ley chilena de TV digital respecto al establecimiento de dos tipos de concesiones: 20 años para concesionarios con medios propios y 5 años para concesionarios con medios de terceros, donde estos últimos no tienen una frecuencia, sino que pagan a alguien por ser “acarreados” y su “concesión” consiste simplemente en un permiso para ser acarreado. La apuesta implícita (aunque también se desprende del discurso de promulgación de la ley por Bachelet) pareciera ser que los nuevos proyectos de TV medianos y pequeños, comerciales como no-comerciales —es decir, aquellos que aseguren la promesa de diversidad de emisores del sistema televisivo— se conviertan en concesionarios con medios de terceros y sean acarreados por concesionarios con medios propios tras el pago de una tarifa a precio de mercado. Es decir, no hay una propuesta de política pública para alterar la actual distribución de las frecuencias, concentrada en grandes actores o, en su defecto, sólo en actores comerciales.

Al respecto, la ley promulgada no otorga muchas garantías para la regulación de la concentración en el sector: si luego de 30 días de entregados los antecedentes del traspaso de la cesión o transferencia de una concesión la Fiscalía Nacional Económica (FNE) no entrega un informe, esta se da por permitida. Sin embargo, el riesgo de la concentración no queda completamente excluido, sobre todo respecto a la propiedad cruzada, ya que la actual legislación sobre monopolios en Chile sigue siendo una ley general que aplica para todos los sectores de la economía sin distinción, que se promulgó luego del Golpe Militar (1973) y que es bastante laxa. Durante más de 40 años

se han generado una serie de adquisiciones y fusiones de propiedad luego de lo cual en 2012 el 20% del PIB del país proviene de cinco grupos económicos: Luksic, Matte, Paulmann, Piñera y Angelini (Fundación SOL, 2012). El grupo Luksic, es el accionista mayoritario de Canal 13 desde el año 2010 y Chilevisión, hasta el principio de su mandato presidencial, estuvo en manos de Sebastián Piñera. Aunque los otros tres grupos no son propietarios, sí intervienen activamente en la industria mediática por medio de su participación en directorios y a través de la inversión publicitaria. A su vez, todos estos grupos económicos se encuentran actualmente fuertemente cuestionados por diversos casos de colusión en otros sectores de la economía (papel, pollos, supermercados, aerolíneas, navieras). Luego, está el caso del grupo Bethia (familia Heller-Solari), nuevo propietario de Mega, que ocupa posiciones importantes en distintos sectores económicos: retail, servicios financieros y telefonía móvil. La preocupación, por tanto, no es abstracta, sino concreta.

3. Problemas que presenta la implementación de la ley de TV digital

La implementación supone el desarrollo de dos normas administrativas: el plan técnico fundamental de TV Digital (PTF) bajo responsabilidad de la Subtel y el nuevo reglamento interno del Consejo Nacional de Televisión. Sin embargo, aquí emergen nuevas preocupaciones desde una perspectiva democratizadora de la comunicación.

La Subtel, a partir de la ley de participación ciudadana (2011) estableció durante 2013 un Consejo de la Sociedad Civil (CSC) que tuvo una injerencia muy mínima en el contenido del proyecto de ley de TV digital, ya que ésta se encontraba en una fase muy avanzada de discusión al momento de constitución de este Consejo. A principios

de 2014, el CSC de la Subtel amplió sus integrantes y diversificó su composición, abriendo su ingreso a centros de estudios. A partir de esa fecha, quien suscribe ha podido formar parte de este espacio institucional de participación ciudadana en la gestión pública.

El texto de la ley daba a la Subtel 60 días hábiles, luego de promulgada la ley, para hacer público el PTF que permite la introducción de la TV Digital. Ante esta situación, el CSC solicitó a la Subtel una consulta pública para la discusión del PTF. La Subtel acogió la solicitud de su CSC y el Plan de TV digital fue publicado el 26 de julio de 2014, por un breve plazo de dos semanas, debido a la premura de los 60 días impuestos por la ley. Distintas organizaciones y personas naturales presentaron sus observaciones.

La expectativa era que este Plan iba a explicar cómo se va iba a distribuir el espectro radioeléctrico en el nuevo contexto tecnológico: cuántos canales iban a existir en el nuevo entorno digital y de qué modo se iban a distribuir entre los distintos tipos de concesiones que reconoce la ley (nacionales, regionales, locales y locales de carácter comunitario). Esta información la habíamos solicitado y se nos había denegado en 3 instancias (Subtel, Consejo para la Transparencia y Corte de Apelaciones), bajo el argumento de que se publicaría una vez aprobada la ley de TVD (Sáez & Mondria, 2013). Sin embargo, en el texto bajo consulta se señalaba en su disposición cuarta transitoria que la cantidad de frecuencias disponibles por región no sería establecida aún, sino “después de realizada la migración de las concesiones existentes” (Subtel, 2014). También eran preocupantes las omisiones respecto al apoyo técnico y la cobertura efectiva para los proyectos locales de carácter comunitario, así como la efectividad y distribución interna de la reserva de 40% del espectro disponible luego del fin del *simulcasting*, que otorga la ley (art. 50) a las

televisiones educativas, culturales, locales, regionales y locales de carácter comunitario. Es decir, el Estado seguía sin adoptar un rol activo como garante de un acceso plural y diverso a las frecuencias de TV. La aprobación final del PTF ocurrió el 10 de abril de 2015, pese a que el 25 de marzo la Contraloría General de la República había publicado que se abstenía de tomar razón de él, presentando 16 “observaciones de juridicidad” al documento enviado por la Subtel (Contraloría General de la República, 2015).

Paralelo al proceso anterior, a principios del 2015 el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones conformó una mesa de trabajo de carácter técnico y consultivo, encargada de formular recomendaciones al Ministerio y a la Subtel para la elaboración de la normativa técnica complementaria del PTF y, en general, para la implementación de la televisión digital en las materias técnicas propias del ámbito de competencia de estas autoridades (Diario Oficial, 2015). Esta mesa consideraba la inclusión de un representante del Consejo de la Sociedad Civil de la Subtel. El resto de convocados a esta mesa, eran representantes de los gremios de la industria de carácter nacional (Anatel) y local-regional (Arcatel), ingenieros representantes de Universidades y funcionarios del Ministerio.

Esta comisión sesionó durante el primer semestre de 2015. Entre los temas en discusión estuvo la herramienta de cálculo para solicitar las frecuencias de TV Digital y los requerimientos mínimos para los equipos que van a entregar los canales de alcance nacional para llegar al último 15% de su zona de cobertura a través de soluciones complementarias. Aunque se trata de cuestiones bastante técnicas, no estaban exentas de implicancias en otros niveles. En el caso de la herramienta de cálculo, porque se estableció como única opción un

software de alto costo, usado mayoritariamente por los canales de alcance nacional, pero que ni por su costo ni por sus prestaciones, es adecuado para canales regionales, locales y locales de carácter comunitario. Esto a pesar del reclamo de los canales locales y regionales de carácter comercial. En el caso de las soluciones complementarias, el problema radica en que —tal como ha quedado establecido— los canales nacionales se convierten al mismo tiempo i) en prestadores de estas soluciones por medio de un acuerdo tecnológico conjunto que les permite abaratar costos en el pago de un servicio satelital y ii) en administradores de las barreras de entrada a nuevos concesionarios de alcance nacional que necesiten recurrir a estas mismas soluciones.

De manera que la incidencia de esta mesa bajo la etiqueta de “lo técnico”, se ha sido un trabajo enfocado estrictamente a las necesidades de los actuales operadores de alcance nacional. Cuando la normativa complementaria de la cual tiene que hacerse cargo la Subtel en relación a la implementación de la ley de TVD excede con mucho las preocupaciones de los actuales operadores.

En el caso del CNTV, dentro del nuevo reglamento interno al cual le obliga la ley, “deberá contemplar la organización y funcionamiento de comités asesores en materia de televisión”, incluyendo en ellos a “aquellas personas o entidades que considere conveniente” (art. 12, letra j). A diferencia de la figura del Consejo de la Sociedad Civil, el comité asesor emite informes y es remunerado. Sin embargo, este aspecto no forma parte de las 4 subcomisiones que el CNTV ha anunciado que están trabajando para desarrollar su nuevo reglamento interno, por lo que se puede deducir que no hay una voluntad de acatar la ley en este punto.

Otra tarea que impone la ley al CNTV es la reformulación de reglamento interno en cuanto a la fiscalización del pluralismo en la televisión, en la medida que la nueva ley vincula explícitamente el mandato constitucional del CNTV respecto de velar por el correcto funcionamiento, con su misión de garantizar el pluralismo. El CNTV ha propiciado y financiado distintos seminarios sobre el tema durante 2014 y 2015, pero al menos hasta ahora no es clara la traducción de este debate en un documento de carácter público.

Otro tema de interés respecto del CNTV tiene que ver con los cambios en el reglamento del fondo de apoyo a la producción audiovisual, en la medida que tras la promulgación de la ley, está obligado a financiar la producción de contenidos comunitarios por medio de este mecanismo.

Al respecto, el 1º de junio de 2015 el Consejo Nacional de Televisión publicó en su página web la convocatoria a un concurso público para la adjudicación de un Fondo de Producción Comunitaria a entregarse durante 2015 por un monto de \$264.000.000 (unos U\$415.000), con un límite de financiamiento de \$30.000.000 (unos U\$47.000) por proyecto. Es decir, podrán financiarse al menos unos 10 proyectos (CNTV, 2015). Sin duda, este anuncio fue un hecho sin precedentes en la historia de la televisión chilena: por primera vez el Estado financiaba la producción comunitaria.

Sin embargo, las bases del concurso planteaban varias dudas sobre el alcance del anuncio. En particular respecto a la definición de productora comunitaria, la definición de producción comunitaria y la vía de transmisión de los contenidos financiados. El Estado abría una vía para apoyar productoras comunitarias definidas tautológicamente (productoras, como en el caso de la producción comercial, y no canales) en la generación de contenidos comunitarios definidos bajo

criterios de calidad sin especificidad comunitaria y que no van a poder ser emitidos por canales comunitarios, porque no existen (al menos en TV abierta), pero si en cualquier canal —comercial o no; nacional, regional o local— que ya posea frecuencia. Por lo tanto, es cuestionable que esta política beneficie a la TV comunitaria como sector específico del paisaje mediático y más bien es posible plantear que esta política —mientras no exista a la par apoyo para el levantamiento de infraestructuras propias del sector— más bien propende hacia una disolución y falta de especificidad del mismo. Un dato importante al momento del cierre del concurso fue que en las regiones fuera de Santiago donde más proyectos se presentaron (Valparaíso y Maule) no existen en este momento televisiones comunitarias emitiendo. Por último, es importante dejar constancia que la Contraloría objetó las bases de este concurso, el cual tuvo que declararse desierto y volver a realizarse. Aún no se conocen sus resultados

4. El lugar de la TV pública

Respecto al rol de las televisiones públicas en la transición digital la bibliografía internacional señala que los objetivos de rentabilidad social y de innovación tecnológica de este proceso, presentan mejor resolución en países con una TV pública fuerte. Las mejores políticas de integración de discapacitados auditivos y visuales a la TV digital, se ha dado en países con operadores públicos consolidados: BBC y NHK, en Reino Unido y Japón, respectivamente (Sparks, 2012, Nakamura & Kumabe, 2012). En el caso de la interactividad, el trabajo llevado a cabo por los servicios públicos de radiodifusión a través de aplicaciones que promuevan la participación ciudadana o la innovación, se cuentan entre las condiciones que promueven el despliegue de este nuevo nicho tecnológico (Fernández, 2011).

En el caso chileno, una ley de TV pública entró al Parlamento junto con la de TV Digital en 2008 y su discusión quedó detenida en 2009. Por su parte, la ley de TV Digital le otorga al canal público TVN la opción de solicitar al CNTV una segunda frecuencia “que tenga por objeto la transmisión de señales de la propia concesionaria de carácter regional o de otros concesionarios que no cuenten con medios propios” (artículo 15), si bien la ley no hace ninguna referencia a su financiamiento; más aún, el mandato de autofinanciamiento de TVN en el contexto posdictatorial se ha visto reforzado con la aprobación en 2013 de la llamada “Ley corta”, la que sólo amplía el giro comercial de la empresa pública.

Bachelet, como parte de las promesas de campaña para su actual gobierno, incorporó varias propuestas relacionadas con fortalecer el rol de TVN en el contexto de la transición digital. Entre ellas:

- El envío de un proyecto de ley al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de televisión pública para ampliar las facultades de TVN en pos de un cumplimiento efectivo de los objetivos asociados con la misión pública que la ley le entrega.
- La incorporación de financiamiento público de manera sistemática
- El desarrollo de al menos dos frecuencias abiertas y gratuitas adicionales en el contexto digital. Una, la del canal 24 horas, actualmente sólo en plataformas de pago, y otra para un canal educativo-cultural.
- La transformación de TVN en un actor relevante en el empuje de la digitalización y en la apertura a nuevos actores, por la vía de prestar servicios de infraestructura a terceros (Bachelet, 2013).

Aunque durante abril 2015 se reactivó la discusión del proyecto de ley de TVN de 2008, finalmente se acordó la preparación de un nuevo proyecto de ley por parte del ejecutivo. A lo cual hay que agregar que durante su cuenta pública anual (21 de mayo de 2015), Bachelet anunció la creación de "un canal de televisión cultural y educativo de recepción libre, gratuita y sin publicidad", cuyo objetivo es "hacer de la televisión un instrumento que dé cuenta de la diversidad cultural y geográfica de Chile" (Bachelet, 2015), lo que impone mayor presión sobre la necesidad de reformular la regulación actual de la TV pública. Con respecto a la propuesta de canal educativo-cultural, se han desarrollado algunas instancias de debate público [2], pero aún muy limitadas.

5. Conclusiones

A pesar de los años transcurridos y a pesar de la existencia de un discurso más inclusivo en el marco de la nueva ley de TV digital (diversidad y pluralismo informativo y cultural; expresión de identidades y problemáticas regionales, locales, comunitarias; mejoramiento de la calidad de los contenidos) los datos muestran la vigencia en la práctica de "la Doctrina Tironi", que deja el sistema de medios al arbitrio del mercado, con la menor intervención posible del Estado respecto de establecer otros criterios. Por ejemplo, respecto de los contenidos de los canales locales y regionales o de los recursos públicos para acceder a frecuencias por parte de los canales locales de carácter comunitario. Estas medidas serían efectivamente transformadoras del sistema televisivo.

Por el contrario, la posición de un Estado que aboga por la menor intervención posible refuerza en la práctica las posiciones de los actores dominantes en un contexto marcado por el predominio del sector privado-comercial en desmedro del sector público y del sector

comunitario; así mismo, la tecnocratización del debate tampoco promueve la participación ciudadana en el proceso ni en la implementación de las políticas públicas.

La Subtel como organismo gubernamental y el CNTV como organismo estatal responsables del proceso de implementación han centrado su quehacer en procedimientos formales, en los cuales han eludido el fondo tanto el rol de la participación ciudadana como la especificidad de la comunicación comunitaria en el proceso.

6. Referencias bibliográficas

Asociación Chilena de Agencias de Publicidad, ACHAP (2014): Informe de Inversión Publicitaria. Disponible en: www.achap.cl/documentos/Inversion_Publicitaria_Achap_2014.pdf.

Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC (2009): Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria. Disponible: www.amarc.org/documents/14Principios_Legislacion_Radiodifusion_Comunitaria_ES.pdf.

Bachelet, M. (2008). Mensaje que introduce el proyecto de ley de TV Digital Terrestre. Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=6579&tipodoc=mensaje_mocion.

Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno 2014 - 2018. URL: <http://michellebachelet.cl/wpcontent/uploads/2013/10/ProgramaMB.pdf.zip>.

Bachelet, M. (2014). Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al Promulgar Ley De Televisión Digital Terrestre, 22 de mayo de 2014. URL: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=4019>.

Bachelet, M. (2015). Cuenta Pública anual. URL: http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/2015_cuenta_publica.pdf.

Bresnahan, R. (2003). The Media and the Neoliberal Transition in Chile. Democratic Promise Unfulfilled. *Latin American Perspectives*, Issue 133, Vol. 30 N° 6, 39-68.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2014a). VIII Encuesta Nacional de Televisión. Principales Resultados. Departamento de Estudios: Consejo Nacional de Televisión. URL: http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20151209/asocfile/20151209124713/viii_encuesta_nacional_de_televisi_n.pdf.

Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2014b). Anuario Estadístico de Oferta y Consumo 2014. Unidad Estadística del Departamento de Fiscalización y Supervisión: Consejo Nacional de Televisión. Consejo Nacional de Televisión, CNTV (2015). Bases del Concurso Público para la adjudicación del Fondo de Producción Comunitaria. URL: http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20150527/asocfile/20150527175822/bases_concurso_publico_asignacion_fondos_produccion_programas_tv_comunitaria.pdf.

Contraloría General de la República (2015). Dictamen 023429N15 del 25 de marzo en relación al Plan Técnico de TV Digital presentado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel). URL: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionCompleto?OpenForm&UNID=99E16DE64A4EAB9603257E150058D5C2>.

Diario Oficial (2015). Resolución del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que Conformar mesa de trabajo de carácter técnico para la implementación de la televisión digital. Cuerpo I – 6 y cuerpo I – 7, Lunes 12 de Enero de 2015.

Donoso, L. y Rojas, X. (2006). La televisión abierta a las puertas de su digitalización. *Revista Chilena de Derecho Informático*, nº8. Pgs. 29-59.

Fernández, David (Ed.) (2011). *Medi@tic. Anàlisi de casos de tecnologia i mitjans*. Barcelona: UOC.

Fundación SOL (s/f). ¿Por qué hay tres familias chilenas entre las 100 mayores fortunas del mundo? URL: <http://www.fundacionsol.cl/2012/03/%C2%BFpor-que-hay-tres-familias-chilenas-que-estan-entre-las-100-mayores-fortunas-del-mundo/>.

Milán, S. (2006): Medios comunitarios y regulación. Una perspectiva de comunicación para el desarrollo. *Investigación y Desarrollo. Volumen 14*.

Nakamura, Y. & Kumabe, N. (2012). Japón: servicio universal, alta definición y movilidad, en: L. Albornoz y M.T. García (2012): *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. Buenos Aires: La Crujía, 2012, 223 – 248.

Pulso (2015). Los cuestionamientos de Hacienda a Subtel por el fondo de las telecomunicaciones, 10 de abril de 2015. URL: <http://static.pulso.cl/20150409/2099264.pdf>.

Reguero, N. (2011). Los medios ciudadanos ante la digitalización en Francia y España. Una aproximación desde el derecho a comunicar. *EPTIC, Vol 13 N°3*.

Sáez, Ch. & Mondría, J. (2013). *Diagnóstico #TVDigitalChile: ni sustentabilidad del diseño industrial ni resguardo del interés público*. Fundación Friedrich Ebert: Santiago de Chile. URL: <http://fes.cl/media/pdf/diagtvdigitalchile.pdf>

*La implementación de la TV Digital en Chile:
riesgos y oportunidades para la democratización de las comunicaciones*

Starks, M. (2012) El Reino Unido: consenso y planificación, en: L. Albornoz y M.T. García (2012): *La televisión digital terrestre: experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. Buenos Aires: La Crujía, 2012, 43–70.

Subsecretaría de Telecomunicaciones (2014). Plan de Radiodifusión Televisiva Digital sometido a consulta pública. URL: http://historico.subtel.gob.cl/images/stories/apoyo_articulos/consultas_ciudadanas/plan_tvd/consulta_publica_dec_modifica_ptvd_final.doc

Subsecretaría de Telecomunicaciones (2015). Decreto 167 que modifica el Decreto Supremo nº 71, de 1989, que aprobó el Plan de Radiodifusión Televisiva. URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1076168&idParte=9589033&idVersion=2015-04-15>.

Tironi, E. & Sunkel, G. (1993). Modernización de las comunicaciones y democratización de la política. *Estudios Públicos* 52, 215-246.

7. Notas bibliográficas

[1] La Red, UCV, TVN, Megavisión, Chilevisión y Canal 13. Para ciertas cuentas, también se considera Telecanal es como un 7º canal.

[2] Ver: <http://seminariotv.gob.cl/>