

# Políticas públicas de comunicación y participación ciudadana: el caso de la televisión digital en Chile

Communication Public Policies and Citizen Participation: The Case of Digital Television in Chile

Políticas públicas de comunicação e participação cidadã: o caso da televisão digital no Chile

CÓDIGO SICI: 2027-2731(201212)32:63<34:PPCYPC>2.0.CO;2-2

**Recibido:** 31 de agosto de 2012

**Aceptado:** 21 de febrero de 2013

**Submission date:** August 31, 2012

**Acceptance date:** February 21, 2013

## Origen del artículo

Este artículo forma parte de los resultados de la investigación *Tercer sector de la comunicación y digitalización de la televisión en Chile: una propuesta de políticas públicas con perspectiva participativa*, realizada por la autora en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, entre 2010 y 2011, con el apoyo del programa de Becas posdoctorales del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología de Chile (Fondecyt, Chile).

CHIARA SÁEZ BAEZA

Posdoctora en Políticas Públicas del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora asistente y miembro del Programa de Libertad de Expresión y Ciudadanía (PLEC) del Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) de la Universidad de Chile. Representante de esta institución en la Mesa de Ciudadanía y TV Digital. Correspondencia: Ignacio Carrera Pinto No. 1045, Ñuñoa, Santiago de Chile. **Correo electrónico:** chiara.saez.baeza@uchile.cl.

## Resumen

El artículo presenta una investigación sobre el debate de la televisión digital en Chile, al integrar una teoría participativa de las políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008), con los lineamientos establecidos por organismos internacionales en el ámbito del derecho a la comunicación y la cultura, así como con el punto de vista de la sociedad civil; esto, por medio del seguimiento del trabajo de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, y de un estudio de casos de la situación de las televisiones comunitarias en el país. Los principales resultados se relacionan con la continuidad (también en el campo de la comunicación) de una concepción de las políticas públicas —por parte de los actores políticos chilenos— que excluye una perspectiva de interés público en su desarrollo y no considera la sociedad civil como parte de la generación de la política, sino solo como un beneficiario pasivo.

**Palabras clave:** Política pública, ciudadanía, televisión digital, Chile, participación social.

**Descriptor:** Democracia deliberativa, integración social, Chile, aspectos sociopolíticos, participación ciudadana.

## Abstract

The article presents an investigation of the debate on digital television in Chile. It incorporates a participatory theory of the public policies (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008), with the guidelines established by international organizations in the field of the right to communication and culture, as well as with the point of view of civil society. This is done by monitoring the work of the Bureau of Citizenship and Digital TV, and a case study of the situation of community television in the country. The main results are related to the continuity (also in the field of communication) of a conception of public policies – by the Chilean political actors – which excludes the public interest perspective in its development, and does not consider civil society as part of the creation of the policy, but only as a passive recipient.

**Keywords:** Public policy, citizenship, digital television, Chile, social participation.

**Keywords plus:** Deliberative democracy, social integration, Chile, socio-political aspects, participation.

## Resumo

O artigo apresenta pesquisa sobre o debate da televisão digital no Chile, integrando teoria participativa das políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue e Varone, 2008), com diretrizes estabelecidas por organismos internacionais no âmbito do direito à comunicação e a cultura, bem como o ponto de vista da sociedade civil; isto, por meio do seguimento do trabalho da Mesa de Cidadania e TV Digital, e de um estudo de casos da situação das televisões comunitárias no país. Os principais resultados relacionam-se com a continuidade (mesmo no campo da comunicação) de uma concepção das políticas públicas —por parte dos atores políticos chilenos— que exclui uma perspectiva de interesse público no seu desenvolvimento e não considera a sociedade civil como parte da geração da política, mas apenas como beneficiário passivo.

**Palavras-chave:** Política pública, cidadania, televisão digital, Chile, participação social.

**Descriptor:** Democracia deliberativa, integração social, aspectos sócio-políticos, Chile, participação.

# Políticas públicas de comunicación y participación ciudadana: el caso de la televisión digital en Chile

## Introducción

En 1991 ocurrió el último cambio a la legislación de la televisión en Chile, de allí que el proceso iniciado en 2008, cuando la presidenta Bachelet introdujo al Parlamento dos proyectos de ley relacionados con la implementación de la televisión digital en Chile (modificación de la Ley de TVN<sup>1</sup> y de la Ley del CNTV)<sup>2</sup>, haya generado diversas expectativas, de carácter tanto comercial como social. Por el momento, el trámite legislativo es el que ha marcado el proceso de discusión, aunque el organismo gubernamental encargado del proceso (la Subsecretaría de Telecomunicaciones [Subtel]) viene implementando una serie de medidas con antelación a la promulgación de la ley, las cuales pueden ser negativas si no están en coordinación con la incorporación de una perspectiva de interés público en el marco regulador, entendiendo como tal “las exigencias que se hacen dentro de un sistema político en nombre de objetivos (estados finales que se desean alcanzar) que supuestamente —a la luz de ciertos valores fundamentales o compartidos— representan un beneficio general para toda la sociedad, comunidad o público, por encima de anhelos, satisfacciones o conveniencias individuales” (McQuail, 1998, p. 57).

La radiodifusión (radio y televisión) constituye uno de los ámbitos de las telecomunicaciones, y como tal remite a aspectos tecnológicos y comer-

ciales. Sin embargo, como recuerda la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (ratificada por Chile), es deber de los Estados adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios en la forma de políticas de comunicación y cultura, “independientemente del valor comercial que puedan tener” estas expresiones (Unesco, 2005, p. 5).

En el caso de los medios de comunicación, estas medidas remiten a diversas ideas complementarias. Primero, que el derecho a la cultura no existe sin derechos en el ámbito de la comunicación: “sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación” (Unesco, 2005, p. 2). Segundo, que el derecho a la cultura pasa por el acceso democrático no solo a su producto final, sino al proceso de creación cultural en su conjunto: “la creación, producción, difusión y distribución de las actividades y los bienes y servicios culturales y el acceso a ellos” (p. 5). Tercero, la diversidad en el ámbito de los medios contiene a los medios públicos, pero no se agota en ellos: “promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión” (p. 6).

La idea de “también poder ser sujeto de derecho en el ámbito comunicativo-cultural” (Salvat, 2007, p. 358) apunta en la misma dirección, entendiendo que el reconocimiento de la calidad de sujeto de derecho no se limita únicamente a los ámbitos cívico y socioeconómico.

Si bien los lineamientos de las agencias internacionales y el lenguaje de los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas públicas, sí pueden servir para la elaboración de estándares; es decir, como marco de orientación conceptual que guíe su formulación e implementación, pues ambos se encuentran sostenidos por valores morales reconocidos universalmente, recogidos en la legislación internacional y reforzados por obligaciones jurídicas de los Estados. En el caso del debate sobre la televisión digital, es relevante para la introducción de una perspectiva ciudadana tener como referencia la jurisprudencia internacional respecto al derecho a la comunicación.

Esta ampliación del debate sobre la televisión digital a cuestiones de valores morales y obligaciones jurídicas del Estado respecto a los sujetos sociales pone en entredicho una noción de acceso y apropiación de la televisión como experiencia cultural circunscrita únicamente a su consumo, pues esta noción no da cuenta ni de las posibilidades del uso de este soporte tecnológico, ni de su capacidad

para contribuir a la participación ciudadana en el desarrollo cultural colectivo de una sociedad por medio de su propia creatividad. Es dentro de este encuadre conceptual que conecta la radiodifusión con la diversidad, el acceso a la cultura y el derecho a la comunicación, que me propongo introducir la reflexión sobre políticas públicas para la televisión digital desde una perspectiva ciudadana.

### **Marco teórico**

#### **Democracia política y democracia mediática**

El informe MacBride elaborado por la Unesco (VV. AA., 1980) constituyó en su momento un esfuerzo de gobernanza democrática de las comunicaciones, que quedó suspendido hasta la década de los noventa, momento a partir del cual han venido aumentando las instancias de gobernanza mediática global donde tiene incidencia la sociedad civil. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), el Encuentro Latinoamericano de Medios de Comunicación Alternativa y Popular (Quito, 1993), el Foro Mundial Viena + 5 (Ottawa, 1998), el Foro Internacional: Comunicación y Ciudadanía (San Salvador, 1998), el Foro Social Mundial (Porto Alegre, de 2001 en adelante), la Campaña Continental por los

Derechos de la Comunicación (Quito, de 2004 en adelante) y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 y 2005) son ejemplos de ello.

Al hablar de gobernanza y políticas de comunicación, se debe entender, en primer lugar, la relación entre sistema político y sistema de medios: “en la medida que los medios se han convertido crecientemente en la primera arena de la esfera pública, la democratización de los media ha sido reconocida como un componente fundamental de una democratización política completa”<sup>3</sup> (Bresnahan, 2003, p. 41). En segundo lugar, debe entenderse la diferencia entre teoría neoliberal y teoría democrática de los medios: “la teoría democrática de los medios conceptualiza al usuario de los medios principalmente como ciudadano. Por el contrario, la teoría neoliberal reduce los ciudadanos a consumidores y la expansión de la democratización mediática a la expansión de las opciones de mercado”<sup>4</sup> (p. 42).

En la misma línea se manifiesta McChesney, para quien un sistema mediático basado estrictamente en el mercado sofoca las voces críticas y contribuye a un “vaciamiento” (*hollowing out*) de la democracia (McChesney, 1999, p. 112), y la concentración mediática pone en peligro las condiciones necesarias para una gobernanza democrática efectiva, dado que existe una contradicción “entre un sistema de medios corporativos altamente concentrados, saturados de publicidad, que busca el lucro y las requerimientos comunicativos de una sociedad democrática” (p. IX)<sup>5</sup>.

A lo que apuntan finalmente estas reflexiones teóricas es a que los medios constituyen un espacio democrático crucial, cuya apertura a todos los sectores de la sociedad civil requiere políticas públicas activas de soporte. Por esta razón, el problema de acceso de la sociedad civil a la generación y desarrollo de sus propios medios debe ser visto en clave de problema político de representación de la sociedad civil.

### Políticas públicas y sociedad civil

Desde la teoría de las políticas públicas se ha establecido históricamente la distinción entre enfoque

gerencial y enfoque politológico: “por un lado, una aproximación que asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan *conductas racionales* (modelo gerencial) y, por otro lado, una aproximación que enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un *proceso político* (modelo politológico)” (Olavarría, 2007, p. 7).

Si bien el foco en la sociedad civil y en los movimientos sociales ha tenido más desarrollo en el enfoque politológico, hoy en día son cada vez más considerados en el enfoque gerencial. Es el caso del denominado enfoque gerencial de creación de valor público, según el cual el éxito de una política pública tiene que ver con los grados de participación de la sociedad y los mecanismos de participación del Estado y la sociedad civil, que se generan y se coordinan para producir mejores políticas públicas: “se genera valor público en las políticas públicas al dar respuestas relevantes a las necesidades ciudadanas” (Oyarce, 2007, p. 240).

En esta investigación se sigue el modelo politológico elaborado por Subirats *et al.* (2008), que si bien se concentra en los actores del proceso, no pierde de vista otros dos factores clave: recursos e instituciones, viendo estos tres factores como parte de un proceso abierto e interrelacionado.

El Estado y su influencia sobre la economía y la sociedad: el Estado ‘en acción’ a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico. Las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse, y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos. Las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas. (Subirats, 2008, p. 10)

### Televisión digital, políticas de comunicación y ciudadanía

Las políticas públicas en el ámbito de la comunicación corresponden a los distintos “principios, estrategias y prácticas de organización, regulación, administración, financiamiento y esbozo de planes y predicciones relacionadas con las actividades

de info-comunicación” (Becerra, 2008, p. 125), cuyo estudio permite desarrollar “explicaciones por medio de las cuales examinar iniciativas públicamente reconocidas que se refieren a la vasta cantidad de información, comunicación y actividades culturales”<sup>6</sup> (p. 125).

El proceso de digitalización de la televisión exige una política de comunicación específica. En la mayoría de los países europeos (Francia, Italia, Alemania, España, Suecia), anglosajones (Inglaterra, Estados Unidos, Australia) y también asiáticos, este proceso ya se encuentra en fase de transición y, en algunos casos, de implementación finalizada<sup>7</sup>. En ningún caso ha sido sencillo, pero parece existir una tendencia a que el sistema televisivo reproduzca en el entorno digital las mismas virtudes y defectos que tenía en el entorno analógico, como confirma el reciente estudio comparado internacional de Albornoz y García. Este señala:

Si el pasado analógico condiciona fuertemente el quiénes, cuántos y qué emiten, pese a que las arquitecturas emergentes conduzcan a combinaciones heterogéneas de agentes (con distintas coberturas, públicos y privados, con y sin ánimo de lucro) cristalizadas en combinaciones mixtas de financiación, lo cierto es que en general éstas reproducen en el mundo digital los equilibrios ya existentes. (Albornoz y García, 2012, p. 288)

La participación de la sociedad civil en el proceso de formulación e implementación de una política pública de comunicación puede convertirse en una variable independiente que altere la inercia de los procesos marcados por las estructuras del sistema mediático y del sistema político, así como las relaciones entre ambos. Precisamente, porque el trabajo concertado entre estado y sociedad civil “facilita la adopción de decisiones de impacto social en ámbitos no adecuadamente representados por el sistema político” (De la Maza, 2007, p. 152).

La existencia de una sociedad civil con capacidad de incidencia es un indicador de la calidad cívica de una democracia y esta premisa también se aplica al ámbito de las políticas de comunicación.

## Metodología

Para describir la situación de la sociedad civil y sus medios en el actual debate sobre televisión digital en Chile se ha aplicado el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats *et al.* (2008), tomando en consideración los actores, recursos e instituciones relevantes desde la perspectiva de la participación ciudadana en el diagnóstico y elaboración de la política.

En el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats, los tres componentes clave para analizar una política pública son: actores, recursos e instituciones. Son actores las autoridades político-administrativas, los grupos objetivo y los beneficiarios finales. Los recursos corresponden a la legislación, capital humano, recursos económicos, información, organización, apoyo político, tiempo, infraestructura. El análisis de las instituciones corresponde a organizaciones administrativas existentes o por crearse, y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos, así como las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas.

Aunque los tres elementos son importantes, el énfasis de este modelo radica en los actores: la política pública como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema crítico claramente delimitado. Su objetivo es delimitar una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica, con el fin de atribuir responsabilidades a los actores públicos y privados implicados en los diferentes escenarios.

Este modelo da cuenta de un acercamiento participativo a la construcción de las políticas públicas, en la medida en que es menos dirigista e institucionalista. Está más abierto a las contingencias y a las capacidades de los diversos actores para influenciar los procesos, empodera a los actores sociales, al poner el acento en que ellos cuentan con una serie de recursos que se ponen en disputa, vinculándose a su vez con instituciones que

estructuran de algún modo el uso de esos recursos. Además, no asume las soluciones solo a partir de lo que es evidente, sino, también, de lo que ha sido activamente omitido o invisibilizado en los procesos de conformación de las políticas públicas. En este sentido, también es menos determinista.

La aplicación del modelo se ha realizado a partir de fuentes secundarias y por medio de la observación participante del proceso como integrante de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital. En el caso de las televisiones comunitarias, la información sobre el estado actual del sector se ha obtenido a partir de un estudio de caso realizado entre septiembre y octubre de 2012, en el que se estableció una muestra intencionada, utilizando como filtro los proyectos de TV que se ajustaran a las definiciones de medios comunitarios que existen a escala internacional (Buckley *et al.*, 2008; PE, 2008; AMARC, 2010a) y que se encontraran actualmente emitiendo por ondas en la región metropolitana de Santiago. Es decir, que contarán con un transmisor.

La muestra ascendió a ocho casos y se trabajó con base en seis de ellos, con entrevistas a sus representantes y visitas a sus dependencias. Posteriormente, la información fue volcada a una matriz de análisis, basada en una investigación previa de experiencias comparadas de televisión alternativa a escala internacional (Sáez, 2008).

## Resultados: recursos, actores e instituciones en el debate sobre televisión digital

### Recursos

Al incorporarse a la discusión sobre televisión digital, la sociedad civil ha contado con tres recursos fundamentales: una tradición de reflexión participativa no reconocida desde las instancias de toma de decisiones, unas políticas de comunicación que no promueven el interés público y, por consiguiente, unos medios propios que han tenido problemas de sustentabilidad en la consecución de este objetivo.

Balra (2012) registra (con ella como parte activa) el proceso de reflexión sobre el derecho a la comunicación por parte de la sociedad civil chilena

entre 1983 y 1988, en forma de seminarios anuales en los cuales se reflexionó y se diseñaron las bases de una política pública de comunicación para el momento de retorno a la democracia. Este proceso culminó en la propuesta participativa de un nuevo sistema de comunicaciones para la democracia futura, que, sin embargo, nunca llegó a ser implementado por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Por el contrario, el cambio de régimen fue controlado y cuidadoso. Lo que en el ámbito de las comunicaciones significó una reducción del debate desde el derecho a la comunicación a la libertad de expresión, centrándose principalmente en la restitución de derechos confiscados por la dictadura a los profesionales de la comunicación. Esto significó la superación de un marco legal que incluía elementos como la censura previa, el enjuiciamiento de periodistas por tribunales militares, el delito de desacato y un régimen de protección especial para las autoridades civiles y militares. Durante la década de los años noventa, el debate estuvo centrado en torno a la Ley de Prensa 19.733, cuya tramitación de casi una década “vino a normalizar algunos aspectos heredados de la dictadura” (La Morada, 2009, p. 144) y fortaleció el estatus profesional de los periodistas.

En 1990 también comienzan a emitir las primeras radios comunitarias en poblaciones de Santiago, que alcanzan ya durante ese año un número entre 20 y 40 radios comunitarias, según distintas fuentes. El primer marco regulatorio se promulga en 1994, con el nombre de Ley de Radios de Mínima Cobertura, que establece 1 vatio de potencia, antenas de seis metros de altura máximo, prohibición de publicidad de cualquier tipo, concesiones por tres años. Esta regulación no fue satisfactoria para el sector ni contribuyó a su fortalecimiento. En mayo de 2010 se promulga una nueva ley que amplía el alcance de 1 a 15 vatios de potencia, la extensión de la duración de las concesiones de tres a cinco años y la posibilidad de hacer menciones comerciales (no publicidad).

A pesar de la mejora que trae el nuevo marco legal, organizaciones de radios y de la sociedad

civil reclaman que este “sigue adoleciendo, como la ley de Mínima Cobertura de 1994, de garantías reales de acceso y equidad al espectro radioeléctrico administrado por el Estado” (AMARC, 2010, s. p.). Entre otras causas, porque se sigue otorgando a las emisoras comerciales el 95% del dial, se valorizan más los aspectos técnicos que el aporte sociocultural de los proyectos, no se reconocen tampoco las comunidades de interés (con lo que esto implica para hacer proyectos comunitarios de amplio alcance geográfico) y las opciones de financiamiento quedan reducidas al ámbito local.

En tanto, el estudio de casos de las televisiones comunitarias arrojó como una de sus principales conclusiones que dicho sector está conformado por:

Proyectos precarios en infraestructura y equipamientos, que han permanecido como reductos de resistencia y de afirmación, de experiencias y proyectos sociales que han sido excluidos de la opinión pública establecida. No obstante, todos los casos también dan cuenta de un potencial en términos de apoyo al fortalecimiento del desarrollo humano, la integración social y desarrollo de capacidades por parte de comunidades geográficas o de intereses. (Sáez y Espinoza, 2012, p. 43)

La desaparición o la tendencia a la disminución de proyectos de comunicación alternativos e independientes en soportes tradicionales durante la transición chilena “refleja, en una medida significativa, la elección de la Concertación por políticas de comunicación neoliberales que efectivamente debilitaron el potencial crítico de la esfera pública democrática antes que fortalecerlo”<sup>8</sup> (Bresnahan, 2009, p. 272), yendo en sentido completamente contrario a lo que dicta la teoría sobre democratización mediática en sociedades políticas posautoritarias respecto al rol otorgado en estos procesos de transición al desarrollo de políticas públicas que promuevan los medios ciudadanos y no comerciales.

Esta invisibilización se corresponde con una concepción de los medios alternativos “más como

adversarios potenciales que como un recurso democrático vital a ser alimentado”<sup>9</sup> (p. 280), debido a la opción de los gobiernos del periodo por no confrontar intereses militares y empresariales. Este juicio es coherente con el que realizan Gumucio y Parrini (2009) en un análisis longitudinal de la política comunicacional posdictadura, quienes señalan entre sus falencias: una noción reducida de la libertad de expresión aplicada solo a los profesionales de la información; la falta de estímulo al surgimiento de medios locales, regionales y comunitarios; la sobrevaloración del mercado como regulador de la libertad de expresión; la discriminación que ejerce el Estado en la distribución de la publicidad estatal y el monopolio ideológico de la derecha política y económica, producto de la concentración de la propiedad de los medios en este sector.

El problema de la concentración mediática que se constata en Chile (Sunkel y Geoffroy, 2001; Monckeberg, 2009) no puede ser vista como desvinculada de las políticas de comunicación implementadas durante los últimos 23 años, que se han caracterizado por la falta de respaldo e impulso a las radios y televisiones comunitarias, en un contexto más amplio de políticas que han fortalecido de manera casi exclusiva (salvo el caso de TVN) al sector comercial. “Esta fusión de libertad de mercado con democracia está en el corazón de la filosofía y políticas de comunicación de la Concertación”<sup>10</sup> (Bresnahan, 2003, p. 42) y se encuentra debidamente reflejada en un documento del principio de los años noventa, donde el primer director de comunicaciones luego del fin de la democracia argumentaba que un sistema mediático basado solo en el mercado era más democrático, porque en él los anunciantes se debían a las preferencias de las audiencias; y, también, era un sistema mediático más moderno. Donde los medios “siguen siendo funcionales al proceso de democratización, pero ya no como promotores del cambio político, sino como agentes que contribuyen a la estabilidad del sistema y a la reconstitución de un clima de normalidad democrática” (Tironi y Sunkel, 1993, p. 242).

## Actores

Un seguimiento del debate ha permitido identificar como actores del proceso a dos gobiernos de distinto color político (Bachelet y Piñera), los grandes canales de alcance nacional, los canales regionales y locales, las operadoras de televisión de pago, las empresas de telefonía, el Parlamento y el organismo regulador, los productores audiovisuales independientes y los trabajadores de la industria. A continuación se expone de manera más exhaustiva la posición de los *actores ciudadanos* relevantes en la discusión (medios, organizaciones y televidentes), en virtud de elementos distintivos de su intervención en el proceso.

### *Televisiones comunitarias*

Estas comienzan a surgir en Chile a fines de los años noventa (aunque con ciertas experiencias previas de videoactivismo y video comunitario). Surgen sin un marco legal que las reconozca ni las regule, de manera que permanecen en el limbo de la alegalidad. A ello se suma, como producto del advenimiento de la televisión digital en el 2000, que la Subtel congeló la entrega de concesiones en UHF, al informar previamente que el espectro en VHF tampoco se podía distribuir en nuevas concesiones, debido a su saturación.

En el 2006 las televisoras comunitarias existentes acuerdan la creación de la denominada Red de Televisoras Populares (RTP). Según su carta de principios, las televisiones pertenecientes a esta red se definen como medios vinculados con sus comunidades de referencia, que fomentan la participación de estas en el proceso comunicativo y el desarrollo de un pensamiento crítico; que no representan intereses proselitistas de ningún tipo ni poseen fines de lucro; y que promueven contenidos relacionados con los derechos humanos en sus diversas expresiones —género, educación, cultura, memoria y medio ambiente— (RTP, s. f.). En mayo de 2009 también nace la Asamblea de los Medios de los Pueblos de Chile, que agrupa radios, proyectos de internet, periódicos y algunas tele-

visiones comunitarias que no forman parte de la RTP. Sin embargo, ninguna de estas instancias con presencia de proyectos audiovisuales comunitarios ha sido convocada al debate sobre la televisión digital, permaneciendo invisibles para el resto de actores institucionales, a pesar de haber intentado solicitar audiencias parlamentarias, difundir documentos con sus propuestas, entre otros. De 2008 en adelante, las televisiones comunitarias existentes (ninguna con licencia) organizadas como Red de Televisoras Populares (RTP) y lideradas por la Señal 3, el canal comunitario más antiguo del país, desarrollan una serie de acciones de visibilización y legitimación, relacionadas con autoridades gubernamentales, parlamentarias y reguladoras.

El estudio de casos del sector registró ocho experiencias de televisión comunitaria funcionando en Santiago de Chile a través de las bandas hertzianas en 2012, y un número similar se puede estimar en el resto del territorio nacional (todas ellas sin licencia). Se detectó la existencia de tres modelos diferentes de proyectos: barriales, de desarrollo local y de desarrollo artístico-cultural, así como una correlación entre los tres tipos de proyectos y sus formas de articulación con sus entornos (comunidades de referencia): vecindad o barrio, comuna y organizaciones culturales, respectivamente.

Quienes hacen televisión comunitaria ven en ella un beneficio social (hacer comunicación desde las comunidades de pertenencia) y un valor simbólico (generar autorrepresentaciones colectivas con temas, contenidos y lenguaje propio), además de una satisfacción individual (desarrollo de la creatividad). Entre los aspectos negativos se encuentra el malestar relativo al desgaste (uso del tiempo libre), el malestar ante las limitaciones materiales y las dificultades con las técnicas del lenguaje audiovisual.

Por parte de los proyectos analizados existe una perspectiva crítica de las políticas de comunicación en Chile, consideradas cerradas y excluyentes, pero el acercamiento al tema se da por medio de generalidades y hay poca capacidad propositiva, salvo en el caso de dos de los canales,

que han tenido una participación más activa en el debate de televisión digital, a título propio o como parte de la ‘Mesa de Ciudadanía y TV Digital’. El resto de los proyectos ven la digitalización de la televisión como una nueva tecnología, pero que no se sabe muy bien cómo funciona ni qué significa.

Por último, el hecho de que la televisión comunitaria aún no esté reconocida legalmente juega en contra de su viabilidad económica. Redunda en que, por ejemplo, no puede acceder a fondos de concursos de producción de contenidos ni de apoyo a infraestructuras.

### *Sociedad civil organizada*

En un estudio del 2000 sobre la asociatividad en Chile, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo hablaba de la existencia de una “capacidad instalada” (PNUD-Chile, 2000, p. 239) en el país al respecto. Unos años después, al analizar 90 experiencias de innovación ciudadana, cuya amplitud, diversidad, creatividad y esfuerzo contrastaban con las condiciones institucionales existentes para su desarrollo, De la Maza concluía al sugerir que:

La participación de organizaciones de base en procesos de concertación amplios, la continuidad y confiabilidad de las estructuras de participación y el reconocimiento público del derecho a dicha participación son algunos de los prerrequisitos y condiciones de posibilidad para la formación de instituciones públicas confiables e inclusivas. (De la Maza, 2005, p. 194)

Aunque en Chile no ha existido un movimiento social permanente y amplio relativo a la democratización de la comunicación (quizá de manera excepcional lo relatado por Baltra [2012]), la televisión digital ha conseguido un cierto nivel de movilización cuando el tema es apropiado de manera explícita y pública por parte de diversas asociaciones de la sociedad civil a partir del 2009. Durante el segundo semestre de ese año, la Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales, la Plataforma Audiovisual, el Observatorio de

Medios Fucatel, la Unión Nacional de Artistas y la Fundación Víctor Jara convocaron a una Semana de la Ciudadanía y la TV Digital, con el propósito de tomar posición frente al futuro de la televisión chilena. A partir de estas iniciativas se conformaría la denominada Mesa de Ciudadanía y TV Digital<sup>11</sup>.

El objetivo de esta instancia es representar frente al Estado las demandas ciudadanas vinculadas con el advenimiento de la televisión terrestre digital en el territorio e incidir en la oportunidad que reviste este cambio tecnológico para cambiar el actual modelo de televisión hacia otro que represente mejor la diversidad cultural del país, que entregue a la ciudadanía una oferta de contenidos de calidad y que, en consecuencia, permita fortalecer nuestra democracia.

En América Latina es posible encontrar actualmente varias experiencias similares de organización ciudadana en torno a los procesos legislativos relacionados con los medios de comunicación, como la Coalición por una Radiodifusión Democrática (Argentina), el Foro por la Democratización de las Comunicaciones (Brasil), el Movimiento por la Reforma de los Medios (Estados Unidos), #Yosoy132 (México), la Veeduría Ciudadana (Perú) y el Foro de Comunicación y Participación Ciudadana (Uruguay), lo cual da cuenta de una cierta conexión entre procesos políticos y culturales que ponen el acento en la democratización mediática.

A partir de 2010, tanto las televisiones comunitarias como el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile se suman a la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, además de otras organizaciones, como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) seccional Chile y la Unión Nacional de Artistas. De esta mesa surgió la propuesta de desarrollar una agenda ciudadana sobre la materia. Luego de un proceso de trabajo participativo de las bases de las organizaciones, se llegó a un consenso de 11 propuestas y exigencias al proyecto de TVDT que implicaran un beneficio para la ciudadanía<sup>12</sup>. Este fue el punto de partida

de una primera campaña de visibilización pública del tema, por medio de una plataforma web y presencia en redes sociales, invitando a adherir a la propuesta. Esta fase incluyó una presentación pública en el Congreso de los 11 puntos (con su fundamentación de acuerdo con principios, orientaciones de organismos internacionales y ejemplos prácticos), así como un primer *spot* promocional.

Un hallazgo importante del análisis de las indicaciones que se discutieron en las Comisiones Unidas es que las propuestas de la mesa fueron acogidas y postuladas por varios senadores, lo cual puede considerarse un primer indicador de incidencia de esta iniciativa ciudadana en el debate sobre la transición a la televisión digital. Sin embargo, el debate de las Comisiones Unidas terminó y prácticamente ninguna de las propuestas de la mesa fue aprobada de manera íntegra.

De manera paralela al proceso legislativo, la mesa ha realizado otras acciones, como una consulta ciudadana en línea, participación en foros sociales y académicos, búsqueda de nuevas formas de articulación con otros actores sociales, entrevistas y artículos de opinión para medios de comunicación independientes, elaboración de documentos para la discusión, seguimiento y fiscalización del proceso de debate en el parlamento, cartas a los medios de la prensa convencional y una marcha por la televisión digital.

### **Televidentes**

El último eslabón de la cadena de los potenciales beneficiarios de la política de televisión digital son los consumidores de televisión. Los datos acumulados al respecto dan cuenta de un sector muy desinformado. Así, en la VII Encuesta Nacional de TV (CNTV, 2011) se incorporaron algunas preguntas sobre televisión digital. Esta encuesta es la fuente más importante para tomarles el pulso a las audiencias. Es realizada cada tres años por el Consejo Nacional de Televisión, y a diferencia de la mayoría de los estudios de opinión sobre televisión que se realizan en el país, incorpora de manera ponderada al grupo socioeconómico E

(clase baja): el que más ve televisión abierta, el que más la valora y más expectativas tiene respecto a ella. Esta encuesta realizada a principios de 2011 arrojó tres datos importantes: en primer lugar, que solo el 14% de los encuestados afirmaba conocer qué es la televisión digital (en una relación directamente proporcional a la clase social). Dentro de ese porcentaje, una mayoría (47%) lo asociaba con una mejor señal o imagen.

Otras dos fuentes (cada una con sus respectivas limitaciones) permiten aproximarse a las opiniones que existen entre la ciudadanía. La primera de ellas, la Consulta Ciudadana en línea sobre televisión digital en Chile, llevada a cabo entre el 24 de octubre y el 6 de noviembre de 2011, entre la Mesa de Ciudadanía y TV Digital y la plataforma web Voto Ciudadano<sup>13</sup>. En esta consulta votaron 2.475 personas; participaron más hombres (64%) que mujeres (36%); más de la mitad de los votantes (51%) se encontraba entre los 18 y 29 años, y dos tercios de los votantes pertenecían a la Región Metropolitana. La consulta tenía tres preguntas y sus respectivas respuestas mayoritarias se exponen a continuación.

Un 45% piensa que el Estado debía ser el encargado de fomentar el desarrollo de una televisión educativa, cultural y comunitaria, por medio de un conjunto de fondos públicos y privados, y un 29% considera que debía ser el Estado el que hiciese esto, a través de señales de la televisión pública que aseguren la transmisión de este tipo de canales (ambas respuestas no eran excluyentes).

Para un 74%, los canales no deberían cobrar por sus contenidos, mientras que para un 24% los canales podrían cobrar solo por algunos contenidos, pero excluyendo aquellos de carácter educativo o cultural (esta problemática surgió en la discusión pues la Cámara de Diputados introdujo en la ley una modificación que autorizaba el cobro por algunos contenidos distribuidos por los canales de televisión digital terrestre).

Un 53% consideró que del total de producción nacional emitida, al menos el 50% fuera creación independiente y un 32% señaló que al menos el 40% de ese total lo fuera (esta última es la propuesta de la Mesa de Ciudadanía).

A pesar de las diversas limitaciones que implica la realización de una encuesta autoaplicada por internet, el valor de esta consulta ciudadana radica en que por primera vez se pidió a la ciudadanía una opinión sobre la ley de TV digital con preferencias muy específicas. Entre los aprendizajes obtenidos se encuentra el hecho de que las regiones sienten el tema como algo muy distante, lo cual plantea al mismo tiempo un desafío. Por ejemplo, el futuro de los canales regionales y locales debería implicar la implementación de una política de digitalización descentralizadora e inclusiva de las distintas zonas del país. Por otro lado, el hecho de que los jóvenes se sientan más cercanos al tema reafirma la idea de que este se percibe como un asunto tecnológico más que relacionado con políticas de acceso a información y cultura en el entorno digital.

Por último, durante mayo de 2012 se ha hecho público un estudio encargado por la empresa transnacional de televisión satelital DirecTV (DirecTV - Adimark, 2012). En relación con las dos fuentes anteriores, el estudio tiene dos limitaciones de entrada: solo abarca la región metropolitana y excluye al grupo E (clase baja) de la muestra. Ambas pueden estar incidiendo en que ascienda a un 58,2% la cantidad de entrevistados que señala tener algún conocimiento de la TV digital. Sin embargo, el mismo estudio se encarga de mostrar la confusión y el desconocimiento de aspectos específicos de la digitalización, que se expresan en los altos porcentajes de encuestados que piensan que se relaciona con la televisión satelital (59,2%) o el cable (49,1%). O en el 81,6% que reconoce que lo que sabe sobre la televisión digital es insuficiente. Otro dato importante que arroja este estudio es que un 67,3% señala que la gratuidad es la característica más importante de la televisión digital.

### *Instituciones*

De la Maza caracteriza sociológicamente el proceso que se abre luego del fin de la dictadura como de “inclusión socioeconómica a través del consumo, pero mantención y profundización de

inequidad social, debilitamiento de los mecanismos de integración interna de los grupos sociales e incertidumbre frente al futuro. Todo ello dentro de un esquema político que no estimula para la participación y se vuelve crecientemente elitista” (De la Maza, 2005, p. 52).

Una de las consecuencias de lo anterior serían unas políticas públicas que más bien han debilitado a la sociedad civil y su participación en los debates públicos, en contraste con un sector privado con una voz cada vez más escuchada en diversos temas, como medio ambiente, minería o comunicaciones: “el gobierno chileno, paradójicamente, fomenta la asociatividad entre los que siempre compiten —empresarios— y la competencia entre los actores de la cooperación” (p. 70).

Lo anterior, sin dejar de reconocer las diversas iniciativas que al respecto han iniciado los gobiernos democráticos. En el periodo de Frei (1994-2000), por ejemplo, el Ministerio de Planificación (Mideplan) tuvo a su cargo la definición de una política hacia el sector sin fines de lucro, principalmente en cuanto a su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Se generó un comité consultivo y se publicó un plan de acción. Sin embargo, con el cambio de gobierno el plan no se implementó.

Durante el gobierno de Lagos (2000-2006) se llevaron a cabo tres iniciativas relacionadas con participación ciudadana y sociedad civil: la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Instructivo Presidencial y la Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Tras la revisión de estos distintos documentos gubernamentales sobre participación ciudadana desde la perspectiva del análisis crítico del discurso, Valle y Mayorga afirman:

Estos cuerpos legales fijan los fundamentos de la participación y, al mismo tiempo, crean dispositivos de control de ésta, al introducir formas particulares de producción de la participación, coherente con el modelo de regulación neoliberal. En tal sentido, la participación “no se participa”, sino

que se legisla, se administra y se gestiona, logrando un mejor ejercicio del poder y del control. (Del Valle y Mayorga, 2009, p. 759)

El déficit de participación ciudadana se extiende incluso al gobierno de Bachelet (2006-2010), el cual se planteó expresamente como un gobierno ciudadano que promovió la democracia deliberativa. Para ello, una de sus políticas estrella fueron los denominados *consejos asesores*, que tenían el mandato de formular políticas públicas en temas centrales del programa de gobierno: previsión, políticas de infancia y educación. Sin embargo, “en la práctica dichos mecanismos no operaron como foros participativos, sino como consejos de expertos con acotada amplitud ideológica”, de manera que “estas instancias presentan una relación Estado-sociedad vertical en el proceso de políticas públicas” (Aguilera, 2007, p. 119).

Para Mujica (2010), la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana —aprobada por el Senado en noviembre de 2010— representa un significativo avance en la generación de condiciones para el desarrollo sustentable de la asociatividad, pero pone en duda que con esta ley Chile haya dado un paso importante en la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, dado que ella: 1. no incluye todos los órganos del Estado (paradójicamente, excluye al Consejo Nacional de Televisión de este mandato); 2. concibe la participación en un grado consultivo, dejando al criterio de cada órgano de la Administración determinar las materias de “interés ciudadano”.

El proyecto aprobado por el Congreso experimentó un retroceso respecto al proyecto original, el cual contemplaba la obligatoriedad de cada órgano de realizar un proceso participativo antes de diseñar y ejecutar una política pública, la iniciativa popular de ley y ampliar los mecanismos de referéndum y plebiscito. Estas propuestas fueron retiradas por presión de los propios dirigentes políticos de la Concertación.

Una vez electo y en funciones desde marzo de 2010, el nuevo gobierno de derecha elegido de manera democrática tras 50 años no ha modificado

de manera notoria la tendencia de los 20 años previos. Se observa una continuidad de la dinámica permanente acerca de la relación entre políticas de comunicación y participación de la sociedad civil en Chile durante los 20 años de gobiernos de centro-izquierda. Quizá el matiz se encuentra en que al tratarse del nuevo gobierno de derecha tras muchos años, existe una mayor presión o necesidad de mostrar sus credenciales democráticas, aunque en la práctica los énfasis sean cosméticos y no sustanciales. Un ejemplo de ello es lo que ocurrió cuando la Mesa de Ciudadanía y TV Digital se reunió con el ministro y el subsecretario de Telecomunicaciones en enero de 2012 para presentar los resultados de la consulta ciudadana de ‘Voto Ciudadano’. Los resultados fueron acogidos con entusiasmo y complicidad; sin embargo, en marzo de 2012 el gobierno presentaba una propuesta de votación de la ley en discusión legislativa que excluía todas las propuestas de la Mesa<sup>14</sup>.

### Discusión de los resultados

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal. Una determinada situación produce una necesidad colectiva. Surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable.

El diagnóstico desde el cual esta investigación se ha acercado a la digitalización de la televisión es la existencia de unas dinámicas sociales y estructurales de carácter nacional que propician un sistema de medios poco democrático (concentrado, homogéneo y excesivamente privatizado) y unas políticas de comunicación que no tienen en cuenta la participación ciudadana más allá de la recepción televisiva.

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

Este argumento también se aplica a los medios que representan el punto de vista de la ciudadanía activa y movilizadora en el paisaje mediático: los medios comunitarios. La superación de un enfoque mediocéntrico o tecnocéntrico permite comprender que estos medios suponen unos instrumentos de desarrollo humano que incluso deberían ser concebidos ellos mismos como expresión estructurante de una política pública de participación ciudadana, pues, como señala Del Valle: “El rol de la comunicación en la toma de decisiones y el acceso va más allá de constituirse en instrumentos de difusión, para transformarse en agentes del proceso participativo. Este aspecto es crucial debido a la existencia de determinadas estructuras de medios y el desafío que supone, en ese contexto, incorporar a los medios en una dinámica de participación” (Del Valle, 2004a, p. 262).

De manera que la poca valoración y estímulo de la sociedad civil y de sus proyectos comunicacionales en el Chile posdictadura no ha sido solo un problema de visibilidad, de que las autoridades del gobierno de turno no vean a la sociedad civil, sus medios y sus demandas, sino que es una dinámica que pasa por la ausencia de condiciones sistemáticas para la participación ciudadana en los debates, así como la falta de mecanismos estandarizados, públicos, fluidos y reconocibles, por medio de los cuales la voz, la experiencia y los saberes de la sociedad civil sobre diversos temas de debate público puedan ser escuchados, reconocidos y considerados por las autoridades gubernamentales como agentes portadores de un conocimiento válido sobre el asunto en cuestión.

Si bien los antecedentes recogidos sobre el análisis del lugar otorgado a la cultura por distintos gobiernos durante los últimos 40 años en Chile<sup>15</sup>, el débil reconocimiento legal de las radios comunitarias (incluyendo la primera y la segunda legislaciones) y la casi completa invisibilización de las televisiones comunitarias en el debate sobre televisión digital no son alentadores, se puede sostener —siguiendo las distinciones hechas por Villar (2003) sobre las fases en el desarrollo de una política pública— que la sociedad civil y sus

medios ocuparán un lugar relevante en el debate y regulación de la televisión digital, en la medida en que sus representantes puedan intervenir de manera activa, visible y reconocible antes de su promulgación, así como en las siguientes fases de implementación, monitoreo y evaluación. En este sentido, es necesario que parte de los objetivos de la intervención ciudadana en el debate sobre televisión digital se concentre en asegurar que la ley establezca espacio para el desarrollo de mecanismos que permitan este tipo de participación.

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

### **Conclusiones: propuestas futuras para la participación ciudadana en televisión digital**

Hasta el momento, se observa una concentración del debate público sobre televisión digital en el cambio tecnológico per se, así como en las oportunidades de negocio que presenta para los actuales operadores. Pese a la existencia de mecanismos institucionales que han permitido a las instancias ciudadanas expresarse en el debate, eso no ha significado que la perspectiva pública y civil haya logrado permear el debate a un mismo nivel que la dimensión tecnológica y la empresarial. Así mismo, hay actores que aún no han sido incorporados al debate: regiones, discapacitados y pueblos originarios, entre otros.

Este contexto requiere plantearse dos desafíos. En primer lugar, identificar las variables independientes que intervienen en el fenómeno y sobre las cuales tanto la sociedad civil como las televisiones comunitarias podrían incidir a través de su accionar, para que sus posiciones consigan una mayor influencia en el debate público como en el debate legislativo.

Los resultados permiten sostener que en el caso de la sociedad civil organizada se trata, sobre todo, del desarrollo de sinergias y de trabajar en redes de lazos débiles y extendidos. Esto es: una articulación entre proyectos, colectivos y asociaciones no necesariamente coincidentes en cada aspecto de su accionar y dinámicas internas, pero con capacidad de superar sus propios dogmatismos para concentrarse en una defensa común de la democratización de un derecho cultural concreto, el derecho a la comunicación, pues en su articulación con la capacidad organizativa “es donde el enfoque de derechos despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública” (Pautassi, 2010, p. 95).

Una propuesta de este tipo reviste mayor trabajo para organizaciones de la sociedad civil que ya se desarrollan en condiciones precarias y de sobrecarga laboral; sin embargo, la oportunidad está disponible y en ella hay también una responsabilidad para defender, prolongar y aumentar los (pequeños) logros alcanzados para la participación de la sociedad civil durante los últimos 23 años.

Respecto a las televisiones comunitarias, conviene retomar el concepto de la triple sustentabilidad (social, institucional y económica) de Gumucio-Dagron (2003), donde la sustentabilidad social comprende la apropiación —y por tanto, legitimación— por parte de la comunidad en la cual está inserta y/o la audiencia a la cual están dirigidos estos medios, la cual es clave para que los medios comunitarios puedan mantenerse en la disputa por la búsqueda de la sustentabilidad institucional —referida al marco legal, las regulaciones y las políticas de Estado existentes—.

La sustentabilidad financiera remite a los recursos necesarios para su reproducción mate-

rial. El estudio de casos del sector indica que este se encuentra en una situación de precariedad institucional y financiera, antes que social. Dada esta fortaleza en la dimensión más sustantiva (la sustentabilidad social), el momento de transición a la digitalización y el eventual reconocimiento legal del sector en este nuevo entorno tecnológico puede ser un momento de despliegue a escala nacional, si cuenta con un adecuado impulso institucional.

Un segundo desafío corresponde a los actores con los cuales debería aliarse la sociedad civil organizada para poder promover y concientizar en mayor medida a la ciudadanía en general sobre los derechos que están en juego.

Las perspectivas teóricas revisadas, si bien se mueven dentro del ámbito politológico, varían en el grado de autonomía que otorgan a los actores sociales en el desarrollo de una política pública, dependiendo de su nivel de cercanía a los actores “con poder”. A pesar de que en esta investigación se valora el rol de los actores en el debate con independencia del poder institucional con el que cuentan, no es posible omitir que luego de los años de discusión pública de la digitalización de la televisión (desde 2008), la sociedad civil organizada sigue dependiendo de la atención de los actores con poder que califican este cambio tecnológico como problema público, para poder legitimar sus preocupaciones en el debate. Esto puede estar relacionado con dos factores: la aún débil articulación en torno a la digitalización desde una perspectiva de derecho a la comunicación y la ausencia de canales formales de reconocimiento de esta articulación.

No obstante lo anterior, los actores nacionales con poder que pueden plantear la necesidad de una digitalización democrática como problema público (parlamentarios, principalmente) son reacios a problematizar el tema desde una perspectiva de derechos culturales. Por ello, para poder tener más capacidad de influencia sobre estos actores y en el debate nacional, la recurrencia a actores internacionales con poder (CIDH, relator de la ONU de la Libertad de Expresión, Unesco) se convierte en una alternativa que se debe considerar.

Una de las limitaciones de esta investigación guarda relación con su carácter estrictamente nacional. Sin embargo, la estandarización de algunas categorías y variables permitiría hacer extensivo su alcance a un análisis comparado

internacional. En este sentido, puede ser aún más relevante la referencia al trabajo de las agencias internacionales en temas de derecho a la comunicación y la cultura, políticas públicas de comunicación y participación ciudadana.

## Referencias

- Aguilera, C. (2007). Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales. *América Latina Hoy*, 46, 119-143.
- Albornoz, L., & García, T. (Eds.) (2012). *La Televisión Digital Terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*. Buenos Aires: La Crujía.
- Amarc. (2010). Organizaciones de la sociedad civil manifiestan reparos a ley de radios comunitarias. Declaración Pública. Recuperado de: <http://www.agenciadenoticias.org/>
- Bachelet, M. (2008). Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre. Recuperado de <http://www.bcn.cl/>
- Balra, L. (2012). *La prensa chilena en la encrucijada. Entre la voz monocorde y la revolución digital*. Santiago de Chile: LOM.
- Becerra, M. (2008). Information society policies: the digital divide after the world summit. En I. Fernández Alonso, & M. Moragas i Spá (Eds.), *Communication and Cultural Policies in Europe* (pp. 123-150). Barcelona: Lexikon.
- Bresnahan, R. (2003). The media and the neoliberal transition in Chile. Democratic Promise Unfulfilled. *Latin American Perspectives*, 30(6), 39-68.
- Bresnahan, R. (2009). Reclaiming the public sphere in Chile under dictatorship and neoliberal democracy. En C. Rodríguez, D. Kidd, & L. Stein (Eds.) *Making our media. Toward a democratic public sphere* (pp. 271-292). New Jersey, NJ: Hampton Press.
- Consejo Nacional de Televisión, CNTV. (2011). *VII Encuesta Nacional de Televisión. Principales Resultados*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión. Recuperado de <http://www.cntv.cl>
- De la Maza, G. (2005). *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- De la Maza, G. (2007). Actores y asuntos públicos. En X. Erazo, M. P. Martín, & H. Oyarce (Eds.), *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales* (pp. 149-168). Santiago de Chile: LOM.
- Del Valle, C. (2004a). Comunicación, participación y el dilema existencial del Estado frente a las nuevas lógicas democráticas y ciudadanas: discursos y experiencias participativas en Chile. En J. Encina, J. Pino, F. Sierra, et al. (Eds.), *Participación, Comunicación y Desarrollo Comunitario. Democracias Participativas I* (pp. 229-273). Sevilla: Diputación de Sevilla, Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo.
- Del Valle, C. (2004b). Políticas culturales en Chile durante los últimos 30 años: de la invisibilización a la politización de la cultura. En F. Sierra, & J. Moreno (Eds.), *Comunicación y desarrollo en la sociedad global de la información: economía, política y lógicas culturales* (pp. 169-182). Sevilla: Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo.
- Del Valle, C., & Mayorga, J. (2009). Participación en Chile: sociedad, comunicación y discursividad. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (pp. 759-771). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

- DirecTV-Adimark. (2012). *Conocimiento y expectativa ante la llegada de la TV Digital*. Recuperado de <http://www.directv.cl/>
- Gumucio, M., & Parrini, V. (2009). Política comunicacional de la concertación. En S. Escobar (Ed.), *Chile en la concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas* (pp. 303-331). Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gumucio-Dagrón, A. (2003). *Arte de equilibristas: La sostenibilidad de los medios de comunicación comunitarios*. Comunicación presentada en el III encuentro OURMedia, Barranquilla-Colombia. Recuperado de <http://www.comunica.org/>
- La Morada. (2009). Capítulo Chile. En G. Gómez, & C. Aguirre (Coord.), *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión* (pp. 143-168). Buenos Aires: AMARC, Fundación Ford.
- MacBride, S, et al. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Marzal Felici, J., & Casero Ripollés, A. (2009). *La Investigación en España sobre TDT. Sphera Pública* 9. Número Especial.
- McChesney, R. (1999). *Rich media, poor democracy*. New York: The New Press.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Monckeberg, M. (2009). *Los magnates de la prensa: Concentración de los medios de comunicación en Chile*. Santiago de Chile: Debate.
- Mujica, P. (2010). *Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago de Chile: Corporación Participa.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N°11.
- Oyarce, H. (2007). Políticas e institucionalidad social en Chile de los 90. Experiencias, lecciones y desafíos. En: X. Erazo, M. P. Martín, & H. Oyarce. (Eds.) *Políticas públicas para un Estado Social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales* (pp. 325-348). Santiago de Chile: LOM.
- Pautassi, L. C. (2009). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En X. Erazo, P. Martín, & H. Oyarce (Eds.) *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales* (pp. 89-116). Santiago de Chile: LOM.
- PNUD-Chile. (2000). *Más Sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RTP. (s. f.). *Declaración de principios*. Santiago de Chile: Red de Televisoras Populares. Mimeo.
- Sáez, Ch., & Espinoza, C. (2012). Televisión comunitarias chilenas ante el desafío de la televisión digital. Santiago: Departamento de Estudios, Consejo Nacional de Televisión de Chile. Recuperado de <http://www.cntv.cl/>
- Salvat, P. (2007). Derechos humanos y pensamiento crítico latinoamericano. En X. Erazo, M. P. Martín, & H. Oyarce (Eds.), *Políticas públicas para un Estado Social de derechos El Paradigma de los Derechos Universales* (pp. 349-366). Santiago de Chile: LOM.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., et al. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Sunkel, G., & Geoffroy, E. (2001). *La concentración económica de los medios de comunicación en Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- Tironi, E., & Sunkel, G. (1993). Modernización de las comunicaciones y democratización de la política. *Estudios Públicos*, 52, 215-246.
- Unesco. (2005). Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/>
- Villar, R. (2003). De la participación a la incidencia de las OSC en las políticas públicas. En I. González Bombal, & C. Villar (Eds.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-30). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

## Notas

1. Televisión nacional (televisión pública).
2. Consejo Nacional de Televisión (organismo regulador independiente).
3. *"As the media have increasingly become the primary arena of the public sphere, democratization of the media has been recognized as a fundamental component of full political democratization"* (cita original).
4. *"Democratic media theory conceptualizes the media user above all as a citizen. In contrast, neoliberal theory reduces citizens to consumers and media democratization to the expansion of market choices"* (cita original).
5. *"Between a for-profit, highly concentrated, advertising-saturated, corporate system and the communication requirements of a democratic society"* (cita original).
6. *"The principles, strategies and practices of the organization, regulation, management, financing and drafting of plans and predictions related to info-communication activities [...] Conceptually, the study of communication policies makes it possible to develop explanations by examining publicly recognized initiatives that refer to the vast quantity of information, communication and cultural activities"* (cita original).
7. Entre los estudios recientes en castellano con una perspectiva comparada internacional sobre los procesos de implementación de la televisión digital terrestre, se puede citar el libro de Alborno y García (2012), que pasa revista a casos europeos, anglosajones, latinoamericanos y asiáticos. También el especial de la revista *Sphera Pública* (Vv. AA., 2009), que observa varios países europeos. En inglés, es recomendable el seguimiento al *International Journal of Digital Television*, que se edita desde 2010 y que publica exclusivamente artículos en torno a casos nacionales de televisión digital.
8. *"To a significant extent reflects the Concertation choice's to adopt neoliberal and other media policies that effectively weakened potential critics rather than strengthened the democratic public sphere"* (cita original).
9. *"Were seen as potential adversaries than as a vital democratic resource to be nourished"* (cita original).
10. *"This neoliberal conflation of market choice with democracy is at the heart of the Concertación's communication philosophy and policies"* (cita original).
11. Véase <http://www.ciudadaniatv.cl>.
12. Estas demandas son: política pública de fomento a la televisión educativa, cultural y comunitaria; telerradiodifusor público nacional con financiamiento estatal (infraestructura y recursos bajo responsabilidad del CNTV); definición y mecanismos de asignación de las concesiones comunitarias; reconocimiento legal de televisiones comunitarias existentes; mayor diversidad en la composición del CNTV; cuota de producción nacional audiovisual independiente; *must-carry rules* para canales educativos, culturales y comunitarios; prevención de la concentración de espectro; reserva de espectro para proyectos educativos, culturales y comunitarios; gratuidad de la televisión digital de libre recepción; política pública para el desarrollo de los usos sociales de la televisión digital interactiva.
13. Véase <http://www.votociudadano.cl>.
14. Véase <http://www.ciudadaniatv.cl/noticias/mesa-ciudadania-y-tv-digital-rechaza-reformulado-de-proyecto-ley-tv-digital-que-envio-el-ejecutivo/>.
15. Del Valle (2004b) distingue cuatro periodos: la cultura bajo sospecha (1973-1990), la cultura silenciada (1990-1994), la cultura murmurada (1994-2000) y la cultura políticamente popularizada (2000-2006). Lamentablemente, no posee un análisis de los años de gobierno de Bachelet, en los que se terminó de desplegar la institucionalidad cultural concertacionista, encarnada en la puesta en marcha del Ministerio de la Cultura y sus respectivas representaciones regionales. Sin embargo, la tesis de este autor, el único del cual se conoce un análisis acucioso del tema, es que una mayor institucionalización de la cultura en Chile ha sido negativa para su propio desarrollo en términos sustantivos.