TV DIGITAL

MANUAL PARA EL USO DE LEGISLADORES

Claves para la gran reforma de la televisión chilena en la era digital

Régimen de concesiones y TV Pública en el nuevo escenario

REALIZADO POR EL OBSERVATORIO DE MEDIOS FUCATEL

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Observatorio de Medios FUCATEL

TV DIGITAL

MANUAL PARA EL USO DE LEGISLADORES

Claves para la gran reforma
de la televisión chilena en la era digital

Régimen de concesiones
y TV Pública en el nuevo escenario

Edición a cargo de Lorena Donoso A.

Diciembre de 2008

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Observatorio
de Medios
FUCATEL

Este Manual sintetiza diversos trabajos del Observatorio de Medios FUCATEL y de la abogada Lorena Donoso.

Este texto puede ser reproducido con previa autorización formal con un objetivo educativo y sin fines de lucro.

Obsevatorio de Medios Fucatel

Rafael Cañas 174 - 184
Teléfono: [56 2] 264 1221 • Fax: [56 2] 264 2632

Providencia, Santiago de Chile

e-mail: observatorio@fucatel.cl
www.observatoriofucatel.cl

Centro de Competencia en Comunicación para América Latina de la Fundación Friedrich Ebert

www.c3fes.net

Diseño e Impresión:

versión | producciones gráficas Ltda.
Fono: 269 84 89

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5

I ANTECEDENTES 7

1. ¿Por qué la TV abierta en la era digital es tan importante en Chile? 9
2. Los grandes temas controversiales ¿Qué está en juego hoy? 16

II ¿QUÉ SE DEBE REGULAR EN LA TV ABIERTA? 25

1. ¿Qué se debe regular en la TV abierta? 27
2. ¿Qué normativas debemos adoptar para migrar con éxito a la Televisión Digital Terrestre? 29
3. Dos reformas claves para restituir el carácter de servicio público de la TV Abierta chilena 32
4. El régimen de concesiones 37
5. Propuestas del Observatorio para mejorar los proyectos en discusión .. 46
6. La normativa del espectro radioeléctrico 50
7. ¿Cuál es el beneficio de la digitalización del espectro? 56
8. Los transportadores de señal como instrumento de la democratizacion de la TV Abierta 58

III LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL 63

1. TVN Misión de servicio público de la TV Pública 65
2. Propuestas para la mejora del proyecto de ley que modifica la Ley 19.132 77
3. Servicio Público Televisivo y Convergencia Tecnológica 79
4. Las medidas regulatorias para el nuevo escenario convergente 82
5. Condiciones del tránsito de la TV Analógica a la Digital 84
6. La importancia real de la norma técnica para la transmisión digital 87
7. La televisión digital, local y comunitaria 90

IV MEDIDAS TENDIENTES A ASEGURAR UNA MIGRACIÓN EXITOSA. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TRANSICIÓN 91

1. Medidas tendientes a asegurar una migración exitosa. El régimen jurídico de la transición 93
2. Resumen 101

INTRODUCCIÓN

En noviembre del año 2008 ingresaron, finalmente, al Parlamento dos reformas legales, destinadas a hacer posible el tránsito de la TV analógica a la digital; una, para modificar la normativa de las concesiones y, otra, para adecuar la TV pública al nuevo escenario. Con esto culminaba un largo proceso de debates públicos y de discusiones al interior del propio Gobierno.

El cambio sustancial del modelo de TV que implica la digitalización, ha dado lugar a controversias entre quienes ven el proceso como un simple cambio tecnológico que permitirá ofrecer una mejor calidad de la imagen en un cuadro de nuevos negocios, versus quienes consideran ésta la gran oportunidad para la democratización del medio para garantizar el acceso a la operación de canales a sectores hoy excluidos y a una mayor diversidad y pluralismo en la oferta televisiva.

La gran complejidad técnica del tema y la diversidad de ámbitos en que las reformas deben actuar simultáneamente, motivaron al Observatorio de Medios con la colaboración de la Fundación Friedrich Ebert, a elaborar este Manual que busca facilitar la tarea de los legisladores y servir, en general, como una iniciación a los grandes desafíos que involucran las normativas en discusión en el Parlamento.

Manuela Gumucio
Directora Observatorio de Medios
FUCATEL

Diciembre de 2008

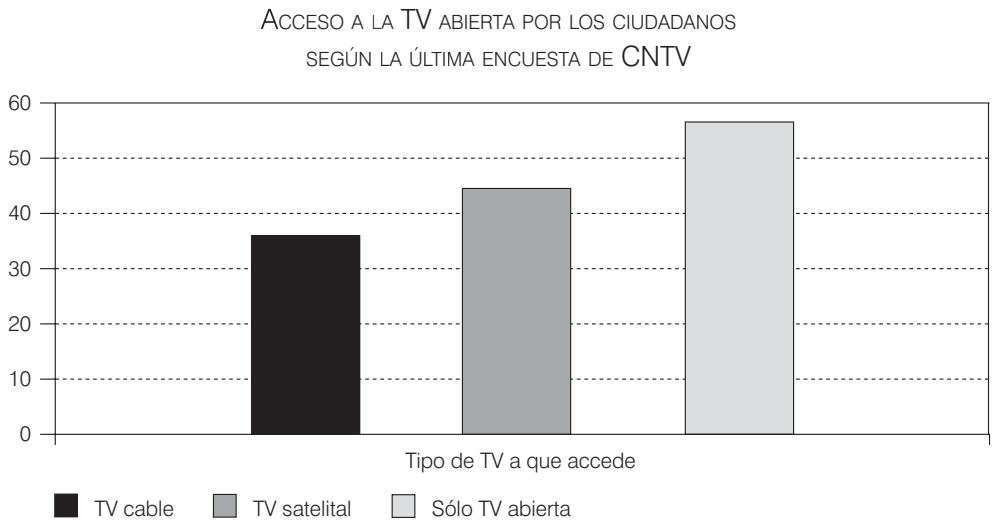
ANTECEDENTES

I

1. ¿Por qué la TV abierta en la era digital es tan importante en Chile?

La TV abierta es aquella modalidad de televisión consistente en la emisión o retransmisión de imágenes no permanentes, por medio de ondas electromagnéticas, sin guía artificial, por una estación transmisora terrenal.

Por su penetración

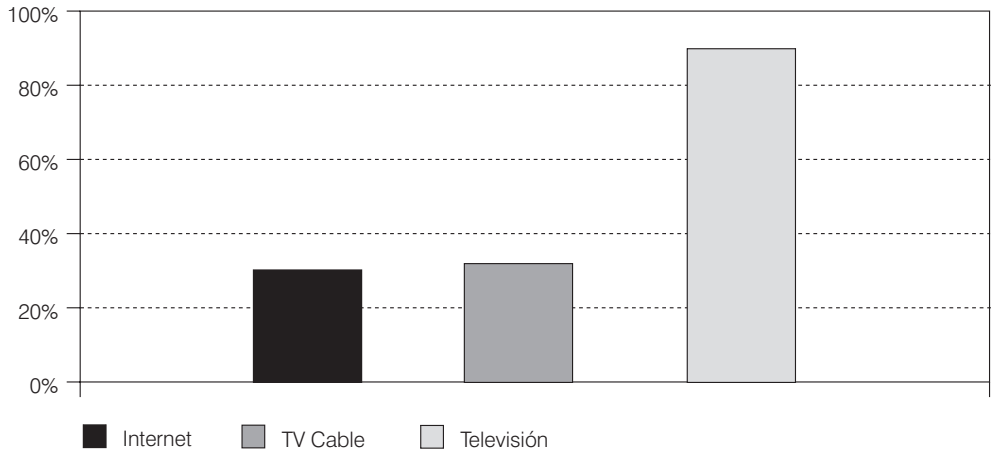


En más del 90% de los hogares hay al menos un televisor, mientras que sólo el 32% cuentan con televisión de pago y el 30% de los hogares de los chilenos tiene acceso a Internet.

La televisión abierta es aún el servicio universal de difusión de contenidos informativos en Chile.

Indicadores del servicio de acceso a Internet 2008 (% /región /mes en el estudio Subtel de septiembre de 2008.

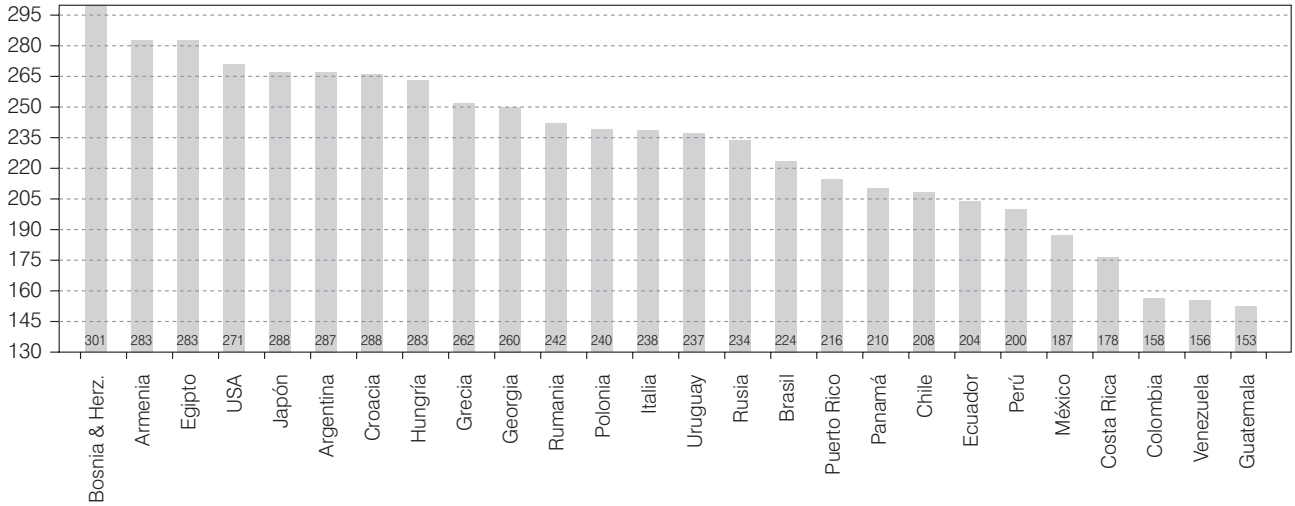
PENETRACIÓN DE OTROS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Si bien el promedio nacional de conectividad bordea el 30%, en 3 regiones se cuenta con índices de acceso a Internet superior al 40% de la población, lo cual contrasta con el 20% que promedia el índice de conectividad de las restantes regiones del país. En ciertas regiones este porcentaje ni siquiera alcanza el 15%.

La digitalización agrega nuevos roles a la Televisión.

Consumo de televisión



¿En qué se funda el carácter de servicio universal (gratuito), público y abierto de la TV Abierta?

a) **La televisión abierta aporta a la cohesión social de una nación:** Para ello debe difundir contenidos que muestren las costumbres, usos, o incluso las lenguas que conforman el patrimonio cultural de un país. La TV entrega contenidos en los cuales se muestra la cultura de otros pueblos, que permitan a la ciudadanía tener una visión de la comunidad global.

b) **La TV contribuye a la formación de opinión:** La televisión debe difundir información oportuna, veraz y completa. La información veraz se logra a través de la existencia de múltiples líneas editoriales.

c) **La televisión abierta ayuda a la construcción del Estado democrático:** Las diversas fuerzas políticas deben tener la posibilidad de difundir sus mensajes a la ciudadanía a través de este medio. La televisión contribuye a la democracia en tanto permite a la ciudadanía conocer y controlar la acción de los agentes públicos, mediante la difusión de noticias de las acciones y políticas públicas como de sus resultados específicos.

d) **La televisión abierta es una ventana necesaria para la difusión de la cultura a la ciudadanía:** Existe una aspiración ciudadana de que la TV contribuya a la formación del capital humano de un pueblo.

e) **La Televisión abierta digital rompería la verticalidad del medio a través de sus funciones de interactividad:** Con ello se pondría término al rol pasivo del usuario, como mero espectador.

f) **La televisión digital amplía las posibilidades de participación ciudadana** en el sentido que se abren nuevas frecuencias y las existentes se tornan más eficientes.

g) **La TV Digital cambia el modelo televisivo:** la televisión digital permite aprovechar el medio para la prestación de nuevos servicios y servicios de valor agregado.

h) La digitalización permite incorporar las plataformas de transmisión de señales de televisión a las plataformas generales de telecomunicaciones de Chile.

¿Por qué la digitalización puede garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión?

Desde que se dio a conocer el informe de la Comisión Mac Bride en el año 1980, creada por iniciativa de la UNESCO , las garantía de la libertad de expresión incluyeron el acceso a la propiedad de los medios. Así, la preocupación de los organismos internacionales comenzó a considerar tan grave como la persecución y encarcelamiento de un periodista, las dificultades de acceder a la expresión de las ideas por la fuerte concentración en la propiedad de los medios que se estaba observando en distintos países. La ONU y la OEA, cuentan hoy con Relatores Especiales para el tema de la libertad de expresión quienes consideran el tema del acceso como un pilar central y la llegada de la TV digital como una oportunidad para facilitar la expresión ciudadana , independientemente, de los poderes económicos dominantes.

Estado chileno ha firmado todos los acuerdos relativos y este marco internacional debe tenerse en cuenta en materia de poíiticas públicas de comunicación.

A continuación extractos de los acuerdos internacionales en materia de libertad de expresión:

a) Art. 13 Convención Americana sobre Derechos Humanos: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la cir-

La debida garantía de la libertad de expresión y del derecho a la información redunda en mejoras a la gobernabilidad de una nación y de la calidad de vida de sus integrantes.

culación de ideas y opiniones" norma que debe concordarse con el Artículo 1.1 de la Convención, en que los Estados signatarios: "se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ésta y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción".

b) Artículo 8 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural: "Frente a los cambios económicos y tecnológicos actuales, que abren vastas perspectivas para la creación y la innovación, se debe prestar una atención particular a la diversidad de la oferta creativa, [...], así como al carácter específico de los bienes y servicios culturales que, en la medida en que son portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados como mercancías o bienes de consumo como los demás."

c) Artículo 19 Nº 12 de la Constitución Política de la República de Chile: La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.

Las normas internacionales reconocen que todas las personas deben tener igualdad de oportunidades para recibir, buscar y difundir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.

La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción letra cinematográfica.

2. Los grandes temas controversiales ¿Qué está en juego hoy?

En los debates sobre Televisión Digital Terrestre de los países pioneros y más desarrollados, pero también en las naciones en desarrollo que siguen sus trazas, encontramos variadas combinaciones y equilibrios entre los grandes binomios clásicos vigentes en la configuración de un sistema televisivo.

De nuestra parte, nos serviremos de estas experiencias para analizar lo que ha sucedido en Chile en materia de debate público en torno a la migración de la televisión abierta a la TV digital:

• ¿Calidad o cantidad? (Alta definición o multiplex)

En Chile la complejidad del tema técnico ha impedido, como señalábamos, que se pueda conocer publicamente las visiones político ideológicas que están en juego en la migración de la televisión analógica a la televisión digital.

Sólo las posiciones públicas de ANATEL –que han ido evolucionando– muestran potenciales conflictos donde se enfrentarían claramente visiones de sociedad diferentes. La demanda expresada por algunos dueños de canales en el sentido de minimizar el rol del Estado en la definición de políticas y la preocupación por la fragmentación de la llamada “torta publicitaria” que traería la incorporación de nuevos actores, dejó entrever una visión economicista de las comunicaciones y una interpretación sobre el carácter de las

concesiones que claramente se opone a los principios en que se funda la actual legislación de la TV chilena, en tanto le atribuye una función social, aun cuando en la práctica la intervención reguladora del Estado ha ido reduciéndose a exigencias mínimas, relativas a la moral y a las buenas costumbres [1].

El temor natural de los actuales operadores frente a un cambio drástico del modelo de negocios, los llevó, entonces, a enarbolar la bandera por la elección de una norma que privilegiara la alta definición, disminuyendo así los potenciales nuevos entrantes, tanto por la menor disponibilidad de espectro como por el alto monto de inversiones necesarias para transmitir y producir en alta definición. Anatel, no ocultó que detrás de esta opción no había solamente una razón técnica y que se buscaba salvaguardar la "calidad" de la TV amenazada por la nueva repartición de la torta publicitaria.

La demanda de la elección de una norma que garantizara, al contrario, el uso del ancho de banda para la multiplexión y por ende que permitiera la entrada de nuevos actores, sirvió de bandera para quienes postulan que la actual TV chilena no es suficientemente pluralista, ni ofrece diversidad en su programación. Esta posición estuvo además avalada por encuestas del CNTV que mostraban la insatisfacción de la ciudadanía con la oferta televisiva.

Sin embargo, estas dos posturas han tenido algo de fantasmagórico, en tanto, nadie ha postulado que la elección de alguna de las normas implique la prohibición ya sea de la alta definición o de la multiplexión. Por otra parte, la posición de los actuales concesionarios resulta incomprensible en tanto, pese a haber abogado por la norma que privilegia la alta definición, están pensando en combinar el uso del espacio con algunas horas en multiplexión y otras en alta definición, el llamado **multiplex flexible**.

1 Nota de la Redacción: El Consejo Nacional de Televisión no ha ido más lejos, interpretando el "correcto funcionamiento" que la ley le pide regular como una obligación de contribución a la vida democrática del país y, por lo tanto, no se conocen sanciones, por ejemplo, a clara ausencia de diversidad de puntos de vista en la información que son bastante comunes en los noticiarios nacionales. Por otra parte, declaraciones de sus miembros en foros y debates evidencian muestran que el CNTV tiene clara conciencia de las deficiencias de los instrumentos que la normativa establece para el ejercicio de sus atribuciones. El nuevo escenario de la digitalización pondrá de manifiesto con mayor fuerza la necesidad de pensar una reforma de la ley del CNTV, tema que no corresponde abordar en este documento.

• ¿Prioridades sociales o comerciales?

Como otra dimensión del tema anterior, los debates han dado cuenta de la oposición entre quienes le asignan a la TV un rol fundamental en la cohesión social y en el desarrollo democrático del país y quienes consideran el medio como un simple portador de entretención, no funcional para estos objetivos sociales.

Este ámbito del problema ha abierto una tercera "vía" discursiva sostenida por quienes aceptan el rol social de la TV, pero creen que el éxito comercial del desempeño de los canales, es condición sine qua non para la inclusión de contenidos en la programación que respondan a objetivos de de servicio público.

La respuesta a estas disyuntivas ha sido la de transferir a la TV pública el cumplimiento de los objetivos señalados, sin mayor preocupación por otorgárle sobre los medios necesarios para responder a la tarea.

Sin embargo, resulta evidente que si se quiere una TV pública con cargas de servicio público (programación no necesariamente rentable) debemos repensar el sistema de autofinanciamiento nuestro modelo público, posibilidad que concita un rechazo de principio por parte de algunos sectores, entre los que se cuentan los actuales concesionarios privados. Resulta curioso, sin embargo, que releguen las obligaciones de programación de interés pública en el ente estatal y que, al mismo tiempo, consideren como un atentado a la competitividad una TV pública con financiamiento del Estado.

Junto a esto ha sido planteado también en los debates que los canales comerciales, no deberían estar exentos de cargas de programación de interés público, aun cuando serían de menor envergadura que las propias del canal estatal.

• ¿Plataformas tecnológicas o contenidos?

La idea que la digitalización de la TV pone de manifiesto la supremacía de los contenidos por sobre las redes, es un tema recurrente de estudios que consignan el fracaso

inicial de los países que hicieron una oferta digital donde se aumentaban los canales, pero se difundía la misma programación del sistema analógico. Fue el caso de Gran Bretaña y España en los inicios. El éxito de la segunda experiencia británica reside, justamente, en que ahora ofrece una programación novedosa y que ha establecido políticas para desarrollarla. En Chile, por ahora, sólo ha sido enunciado el rol fundamental que tendrá en el nuevo escenario la producción de contenidos, la innovación y el abaratamiento de los costos de producción y no existen propuestas de medidas para enfrentar la demanda de programas que se avecina como podrían ser el fomento a la creación y la formación de toda la gama de profesionales que intervienen en la producción de contenidos.

La incorporación de la producción independiente en este nuevo escenario como garantía de diversidad, puede requerir de diversas políticas. La más recurrida en el mundo es el establecimiento de cuotas de producción externa en la programación de los canales. Chile deberá reflexionar en normas adecuadas para su propia realidad.

Por ahora, en materia de cuotas se ha planteado en los debates, la posibilidad imponer cuotas de producción-programación a ciertos canales que detenten la calidad de regional y/o local, en base al modelo hoy en día previsto para la televisión nacional, respecto de la cual se exige que al menos un 40% de la programación sea de origen local. Ello principalmente por la necesidad de la vinculación local de dichos canales, en principio destinados satisfacer las necesidades informativas de la comunidad en la cual operen.

• *¿Regulación o mercado?*

Otro binomio recurrente en los foros y debates, ha sido la clásica oposición entre quienes consideran que el rating es expresión de la satisfacción de las audiencias y quienes estiman que éste sólo es el resultado de una opción entre las limitadas alternativas que hoy tiene la audiencia. Se reproduce en estas confrontaciones el eterno debate sobre la capacidad o incapacidad del mercado para satisfacer las necesidades sociales de la ciudadanía y sobre el carácter meramente comercial con que se toman las decisiones de programación.

Con respecto a esto, han sido los parlamentarios quienes más han puesto el énfasis en señalar, por ejemplo, que "el pluralismo en la propiedad de las concesiones televisivas no asegura la diversidad en los contenidos programáticos, principalmente cuando la fuente de financiamiento es la publicidad".

Es bien sabido que los criterios de selección en materia de publicidad están asociados a los niveles de rating de la programación así como a criterios editoriales. El primero de los criterios incentiva una televisión homogénea basada en la supuesta demanda de los televidentes. De este modo la ciudadanía es esclava de los caprichos del mercado, expresado mediante la voluntad de solo una parte de los consumidores, puesto que el actual sistema de medición que usan los avisadores excluye no solo a la mayoría de las regiones de Chile sino que además al segmento E de la población, el segmento más pobre, el que más usa la televisión, pero que no es objeto de consumo y que suma alrededor del 10% del país" [2].

Hay quienes plantean, también, que el actual estado de concesiones en donde prevalece el interés privado, genera una "falla de mercado" que es la producción de una televisión que no contempla los intereses de "la comuna", en particular la comuna pobre, cuyos habitantes no modifican las tendencias de mercado al no constituir ellos mismos un mercado objetivo de la industria de televisión así concebida.

Por las posibilidades que entrega la digitalización, el modelo de financiamiento de la TV Digital no necesariamente es el mismo de la televisión analógica. Es un error centrar la discusión en la posibilidad de financiamiento de los nuevos concesionarios en base a la torta publicitaria.

2 Cf. *Por Una Televisión Digital Diversa,* declaración firmada por Parlamentarios del Gobierno de Chile, diciembre de 2007.

• ¿Quién debe pagar el costo de la transición?

Técnicamente, el fenómeno de cambio de norma sólo afecta la transmisión y la recepción de señal. La TV Abierta, desde hace tiempo se encuentra produciendo contenidos digitales, pues la importación de equipos digitales de producción audiovisual profesional y semiprofesional comenzó en 1995. Hoy, es en los otros dos sectores en quienes recae el peso de una renovación tecnológica de sus equipos de transmisión (antenas y transmisores) y recepción (televisores y decodificadores).

Las grandes inversiones en materia de transmisión las tendrán que hacer los concesionarios, pero el Estado debe velar por el acceso a la nueva tecnología de los sectores de bajos recursos que son justamente los excluidos de la oferta de pago del cable y el satélite. Lucas Sierra ha dicho que el mercado se defiende solo y que al Estado le compete resguardar prioritariamente los derechos de los ciudadanos.

También se plantea que el Estado debe asumir parte de los costos. La preocupación parlamentaria por acelerar el proceso y favorecer en la elección de la norma aquella que represente el costo más bajo de conversión tecnológica, tiene su fundamento en el rango constitucional que ostenta históricamente la TV en Chile, cuyo origen es haberle asignado desde 1965 a la televisión una función política [3]. Dicho de otro modo, es impensable el funcionamiento de las instituciones que integran la democracia sin un sistema de amplia cobertura televisiva de libre recepción. Tal vez por ello algunos consideran implícitamente que el erario nacional deberá absorber parte de los costos de conversión a fin de mantener vigente el canal político de comunicación que representa hoy la TV en Chile. Frente a esto el Estado chileno ha manifestado sólo su preocupación por los receptores y ha planteado que en la elección tecnológica de norma pesará fuertemente el menor costo para el usuario.

El cambio tecnológico en la recepción implica comprar nuevos televisores, o al menos decodificadores que puedan convertir la señal a los televisores analógicos que están activos (unas 7 millones de unidades), costo que deben asumir los usuarios.

3 Cf. *La Función Política de la Televisión, Tendencias, contenidos y desafíos en el Chile de hoy,* Secretaría de Comunicaciones. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, 2007.

Se trataría, entonces, de un criterio estratégico, por encima de lo técnico y lo económico.

En esta materia, la autoridad ha sostenido reiteradamente que no se visualiza en la políticas públicas el financiar decodificadores a la ciudadanía [4].

• *Los servicios interactivos de Sociedad de la Información versus el uso para la mera televisión*

El debate sobre la digitalización de la TV ha ignorado permanentemente, uno de los aspectos centrales de ella que es su capacidad de incorporar a la Sociedad de la Información sectores rezagados en el uso de las nuevas tecnologías. Este aspecto subvalorado, actualmente, debiera ocupar un lugar preponderante en la definición de políticas para la TV digital. La noción de servicio público que ha regido históricamente las distintas reformas de la legislación de nuestra TV podría hoy tener en su máxima concreción si se piensa la digitalización como una oportunidad para la inclusión social y para el apoyo de la educación formal.

Las redes privadas han experimentado una notable transformación tecnológica impidiendo a ratos establecer diferencias entre ellas. La ya comentada transmisión de 20 Mbps para contenidos audiovisuales o WebTV constituye de facto la fusión de la red Internet con la televisión. Internet por su parte ha experimentado el cruce con la red de telefonía a través de los voice-chats más un software de interfase con el sistema operativo, como Skype o iChat.

4 Véase cuerpo A, El Mercurio, 17 de enero de 2008.

Esta fusión de las plataformas de telefonía, televisión e Internet en una sola era un fenómeno esperado e incluso bautizado como: la Convergencia Tecnológica [5].

Si bien la convergencia no llegó el 2000 como se esperaba, hoy es evidente que estamos ad portas de su concreción. Este fenómeno obliga tener presente que se aproxima una consecuente e imprevisible necesidad de actualización del régimen de la ley de telecomunicaciones, en donde la innovación tecnológica tiende a ir más rápido que el cuerpo legal que intenta regularla y que por lo mismo, puede incluso demorar u obstaculizar su innovación.

Las transformaciones de la era digital representan grandes oportunidades para el desarrollo de la comunicación, pero también representan nuevos riesgos de concentración y de desequilibrio con múltiples disfunciones probables. Muchos de estos desequilibrios tienen que resolverse en el marco de la regulación general de los sistemas de comunicación, públicos y privados, todos ellos "servicios públicos". Pero, en este nuevo contexto, la iniciativa pública tiene un rol y una responsabilidad especial: hacer, y prever para el futuro, todo lo que sea necesario para el desarrollo democrático y del bienestar social, y que no quedaría cubierto por las iniciativas reguladas únicamente por el mercado.

5 N. del R.: la expectativa de la convergencia tecnológica se origina sobre todo en la Ley de Telecomunicaciones de Estados Unidos promulgada en 1996, también llamada "ley de la convergencia en telecomunicaciones", que ya contiene disposiciones expresas sobre televisión digital. El fracaso inicial de la convergencia tecnológica debiera ser materia de un estudio separado de éste.

Cuadro comparativo de prioridades asignadas a la Televisión Digital Terrestre

	Libre acceso para todos	Diversidad programática	Vinculación regional/local de contenidos/ canales	Consenso con la industria	Protección de la competencia	Eficiencia espectral	Economía	Interactividad
Chile	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Prioridad Media	Baja prioridad	Prioridad Media
Gran Bretaña	Alta prioridad	Alta prioridad	Baja prioridad	Alta prioridad	Baja prioridad	Alta prioridad	Prioridad Media	Baja prioridad
Francia	Prioridad Media	Alta prioridad	Prioridad Media	Prioridad Media	Alta prioridad	Alta prioridad	Baja prioridad	Prioridad Media
Italia	Prioridad Media	Prioridad Media	Prioridad Media	Prioridad Media	Alta prioridad	Prioridad Media	Baja prioridad	Alta prioridad
España	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Alta prioridad	Baja prioridad	Baja prioridad
Australia	Alta prioridad	Baja prioridad	Baja prioridad	Baja prioridad	Alta prioridad	Baja prioridad	Baja prioridad	Alta prioridad
Nva. Zelanda	Alta prioridad	Prioridad Media	Baja prioridad	Prioridad Media	Baja prioridad	Prioridad Media	Baja prioridad	Prioridad Media
EE.UU.	Alta prioridad	Baja prioridad	Baja prioridad	Baja prioridad	Prioridad Media	Alta prioridad	Alta prioridad	Baja prioridad

Alta prioridad · Prioridad Media · Baja prioridad

Fuente: Subtel (estudio Spectrum, 2007)

¿QUÉ SE DEBE REGULAR EN LA TV ABIERTA?

II

1. ¿Qué se debe regular en la TV abierta?

La primera cuestión es analizar cuál es la función que se atribuye a este servicio. Al efecto, como sostiene el profesor español Enrique Bustamante *"el servicio público [televisivo] tiene una función que ya va mucho más allá del pasado de las clásicas reconocidas modelos como el de la BBC. No solamente guarda las misiones clásicas de cohesión social, de cohesión territorial, en definitiva elemento capital para basar el sistema democrático en el pluralismo, sino que además tiene una función vital como locomotora, como motor de acceso a la sociedad de la información para todos, al conjunto de los beneficios de la era digital. En definitiva, como garante final del acceso para todos a una cultura y a una información de calidad"* [6].

El autor agrega luego que *"Es necesario, por lo tanto, recalcar una vez más que la comunicación y la cultura no es un sector como los demás, es un sector donde la iniciativa privada tiene plena legitimidad para buscar beneficios, pero donde al mismo tiempo es imprescindible que haya unas reglas que construyan un sistema armónico en el que la defensa del consumidor, la defensa de los niños, como consumidores más débiles; la defensa de la creación cultural, de la producción local, de la creatividad en general de una sociedad esté garantizada".*

Entre los elementos que deben existir en un sistema regulatorio de la televisión abierta concebida como servicio público televisivo, el autor destaca los siguientes:

- Gobernabilidad: Una institucionalidad audiovisual que permita guiar al sector en pos de objetivos de política pública. Se trata de autoridades independien-

6 Bustamante, Enrique, conferencia dictada en seminario Fucatel provocaciones 5, mesa redonda 1, La Televisión Pública en la Era Digital.

tes, dotadas de las atribuciones necesarias para resguardar adecuadamente el cumplimiento de las misiones públicas.

- Misiones de servicio público: Un catálogo de misiones de servicio público, consensuadas y validadas a través de instancias democráticas.
- Financiamiento mixto, que contemple el acceso a fondos públicos asociado al cumplimiento de las misiones públicas, resguardando al mercado de posibles distorsiones a partir del establecimiento de modelos de contabilidad separada.
- Regulación de la producción: se trata de mantener una política pública que permita a la televisión contar con contenidos que satisfagan las misiones consensuadas mediante la regulación de la producción independiente, de la producción nacional, de la inversión en cine, de la inversión en ficción nacional, de la garantía de que la televisión privada también coopera en la construcción del mantenimiento de una creatividad cultural.

2. ¿Qué normativas debemos adoptar para migrar con éxito a la Televisión Digital Terrestre?

a) En materia del espacio radioeléctrico:

I. **Ley 18.168, General de Telecomunicaciones:** define el servicio de radiodifusión televisiva en el artículo 3 de la ley 18.168, dentro de los cuales constituyen una subcategoría los servicios de radiodifusión de mínima cobertura que son aquellos constituidos por una estación de radiodifusión cuya potencia radiada no exceda de un watt como máximo y su cobertura, como resultado de ello, no deberá sobrepasar los límites territoriales de la respectiva Comuna. Estos servicios se han ubicado dentro de la banda de los 88 a 108 MHz. Excepcionalmente y sólo tratándose de localidades fronterizas o apartadas y con población dispersa, lo que será calificado por la Subsecretaría, la potencia radiada podrá ser hasta 20 watts. **Ahora bien, debemos tener presente que en sede de telecomunicaciones sólo se regula los aspectos técnicos de las transmisiones.**

ii. **Normativa técnica complementaria:** En sede de telecomunicaciones es importante atender al plan nacional del espectro radioeléctrico, el plan técnico fundamental de radiodifusión televisiva. Asimismo, en esta sede debe fijarse la norma técnica para la televisión Digital.

b) En materia de los contenidos:

i. **La Ley 18.838, General de Televisión,** en la que a partir del concepto de correcto funcionamiento de los servicios de televisión se establece el régimen de autorizaciones del servicio de radiodifusión televisiva y permisos limitados de televisión, además de las atribuciones del Consejo Nacional de Televisión en aras de la satisfacción de las funciones que se ha atribuido a la televisión.

La ley del Consejo Nacional de Televisión fue modificada por última vez en 1989, época en la cual no se vislumbraban los efectos de la digitalización.

ii. **La Ley 19.132, de Televisión Nacional de Chile:** la ley de TVN define el objeto de la televisión abierta, su modelo de funcionamiento, su administración y su patrimonio. La televisión pública en general está sometida a las mismas reglas de funcionamiento que la televisión privada, salvo en lo que se refiere al sistema de fiscalización y control de gastos y administración.

La regulación de la TV digital supone intervenir la Ley 18.838 del CNTV, la Ley 19132 de TVN y la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones

La principal obligación del Estado es propender al bien común. En materia de Televisión el bien común pasa por garantizar el acceso igualitario a este medio de difusión de las ideas por parte de todos los sectores de la sociedad.

Modificaciones al correcto funcionamiento como modelo regulatorio y migración hacia un sistema de definición de misiones de servicio público.

Regulación del servicio de transmisión de señales de televisión.

Adecuación del marco normativo a la convergencia tecnológica

Modificaciones al régimen concesional: Establecimiento de criterios para que CNTV decida sobre la adjudicación, renovación, modificación de una concesión

Estatuto jurídico de TVN que le permita cumplir su misión de Televisión Pública.

3. Dos reformas claves para restituir el carácter de servicio público de la TV Abierta chilena

A. El correcto funcionamiento

La Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión, no señala qué es lo que se debe transmitir a través de la televisión, (tampoco podría hacerlo porque ello implicaría una intromisión inaceptable en este medio), sino que establece un patrón de análisis del buen funcionamiento de la televisión a partir del establecimiento de lo que debe entenderse como "correcto funcionamiento" del servicio. En efecto, el artículo 1° inciso 3° de esta ley, define lo que se entiende por correcto funcionamiento en los siguientes términos: *"Se entenderá por correcto funcionamiento de esos servicios –de televisión– el permanente respeto, a través de su programación, a los valores morales y culturales propios de la Nación; a la dignidad de las personas; a la protección de la familia; al pluralismo; a la democracia; a la paz; a la protección del medio ambiente, y a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud dentro de dicho marco valórico".*

Creemos que este concepto no contribuye a la concreción de los objetivos de la televisión abierta como servicio público. Se trata de un concepto vago, basado en conceptos indeterminados a priori. Además no dota a la ley de las flexibilidades necesarias para el desarrollo de servicios interactivos a través de la televisión (pay per view, video a la carta, telemarketing, videoconferencias, mensajería, etc.).

Creemos que el concepto fue construido al alero de las condiciones tecnológicas propias de la época en que fue redactado, las cuales han quedado largamente superadas.

Adicionalmente sostenemos que esta definición no permite adaptar a la televisión a las necesidades de e-gobierno ni a las necesidades educativas de los usuarios del servicio.

Si revisamos las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión, cuando se ha pronunciado al respecto, podremos apreciar que el correcto funcionamiento dependerá en gran parte de las convicciones y valores a los que adhieren los consejeros de turno. Asimismo se advertirá que siendo tan vagos los conceptos, pocas veces los canales de televisión pueden tener la certeza de que no serán objeto de reclamaciones porque los contenidos que difunden, según algún espectador, ofenden los valores y convicciones que se dice resguardar por la norma. Ello tiñe al sector de un halo de inseguridad jurídica que dista mucho de permitirles la libertad que es necesaria para cumplir su rol. Ello sin perjuicio de que no permite fijar misiones de servicios público a la televisión, que consideramos debiera ser el eje central del modelo regulatorio a emplear.

El proyecto de ley enviado al Parlamento no modifica el concepto de correcto funcionamiento, pese a existir pleno consenso en los más diversos sectores de que es inadecuado.

En todo caso, para comprender mejor el concepto, a continuación incluimos un mapa normativo en que se explicita el alcance de la obligación:

El Observatorio considera necesario introducir conceptos que funden el adecuado funcionamiento de la televisión abierta a partir del establecimiento de obligaciones de servicio público y a la promoción y protección de bienes jurídicos relevantes para la sociedad. Así se refleja en la DIRECTIVA 2007/65/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Correcto Funcionamiento

Artículo 12 letra j): precisa que la televisión es un medio de comunicación social.

Artículo 12 letra l): Faculta al consejo para dictar normas relativas al establecimiento de 1 hora de programación cultural, y para impedir contenidos de excesiva violencia, etc.).

Artículo 13 a) faculta al Consejo para adoptar las medidas tendientes a evitar la difusión de películas que no corresponda calificar al Consejo de Calificación Cinematográfica y de programas o publicidad que atenten contra la moral, las buenas costumbres o el orden público.

El correcto funcionamiento de los servicios debe implicar el permanente respeto, a través de su programación, de la dignidad de las personas; la protección del medio ambiente, la diversidad cultural y el pluralismo, además de la protección de la infancia y la adolescencia.

¡Modificar el correcto funcionamiento es primordial!

De ahí que propiciemos la modificación del artículo primero de la ley 18.838, en tres cuestiones fundamentales:

a) Dotar de contenido al concepto de correcto funcionamiento, en base a especificación de la misión de la televisión.

b) Establecer obligaciones de servicio público a los operadores.

c) Definir criterios de eficiencia espectral, asociados al aprovechamiento de este medio en la transmisión de contenidos televisivos.

d) Corregir imperfecciones del sistema de asignación –modificación– renovación de concesiones en base a criterios de cumplimiento de la misión de la televisión.

Artículo 13 c) fijar, de manera general un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena de los programas que transmitan los canales de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y cuando más adelante prohíbe la transmisión o exhibición de películas calificadas con contenido pornográfico o excesivamente violento por el Consejo de calificación cinematográfica.

Artículo 13 b) Faculta al consejo para determinar la hora a partir de la cual podrá transmitirse material fílmico calificado para mayores de 18 años de edad por el Consejo de Calificación Cinematográfica.

B. Los requisitos para la asignación de una concesión

Para el Observatorio de Medios una de las grandes aberraciones de la ley en vías de reformarse, es la mera exigencia de un proyecto técnico para la asignación a una concesión. Desde nuestro punto de vista, esta condición no da cuenta de la función social del bien concesionado. Se entiende que el Estado, entrega en concesión bienes para cumplir funciones que , en principio, son obligaciones del Estado.

Resulta evidente que por la penetración e influencia política y cultural de un bien como la TV no basta para determinar quien es el concesionario idóneo la información sobre la capacidad técnica para entregar un servicio de radiodifusión.

Creemos, por lo tanto, que se debe agregar a los requisitos técnicos un proyecto de cómo el concesionario cuenta responder a los objetivos de servicio público generales, sin que esto suponga entregar detalles sobre su programación. Se trata solamente de establecer los términos generales de un compromiso del concesionario con la ciudadanía, propietaria en último término, de las frecuencias radioeléctricas.

En un Estado de Derecho como es Chile y con la existencia de instancias fiscalizadoras como el Parlamento y de un CNTV reconocido por el pluralismo de sus miembros, no hay que temer de una excesiva influencia estatal en la asignación de una frecuencia.

Se ha esgrimido que, sometido el CNTV a la obligación de dirimir entre dos o más postulantes a una concesión, podría producirse arbitrariedad en cuanto a la estimación de qué giros o contenidos generales de una propuesta pueda ser mejor que otra.

En respuesta a esta legítima aprehensión, cabe señalar que el artículo sobre el correcto funcionamiento una vez reformado, puede permitir establecer qué proyecto responde mejor que otro a los objetivos allí planteado

Finalmente, siendo la diversidad de la oferta y el pluralismo del sistema de TV en su conjunto , valores aceptados por todas las corrientes políticas y sociales de Chile como bases de nuestra democracia, no parece a primera vista, justificarse, una deserción de los legisladores frente a la dificultad haciendo uso de sus capacidades no encuentran la perfecta redacción de las condiciones en materia de contenidos que debe regir para la entrega de una concesión.

¡Modificar los requisitos para acceder a una concesión es también primordial!

No establecer para la entrega de una consecion como requisito la presentacion de un proyecto sobre el uso del medio en materia de contenidos, significa negar la funcion social de la concesion y considerar la tv abierta una mera actividad comercial

4. El régimen de concesiones

A continuación nos referiremos a las obligaciones de servicio público que consideramos importante sean establecidas en la nueva ley. Para ello nos centraremos en los elementos que se ha considerado esenciales para el modelo regulatorio de este servicio en derecho comparado.

Un régimen de autorizaciones igualitario para la prestación del servicio

i. Concepto de concesión de radiodifusión televisiva

Para los efectos de entender el concepto de concesión de servicios de radiodifusión televisiva debemos tener presente la historia de Chile en materia de televisión abierta. En efecto, si bien hoy en día la concesión es un acto jurídico administrativo mediante el cual se le autoriza a un concesionario la utilización de una parte del espectro radioeléctrico, con el objeto de emitir contenidos audiovisuales a distancia, por un plazo determinado y bajo las condiciones establecidas en la ley, las primeras concesiones que se asignaron encontraron su fuente en la ley misma. Se trata por tanto de concesiones de origen legal y no administrativo.

Como puede apreciarse, cualquiera fuera la condición legal y/o administrativa, o de la duración de las mismas, se trata de concesiones integradas, en las cuales se incluye en el mismo título de autorización tanto el derecho a utilizar el espectro radioeléctrico y la atribución de poner a disposición del público contenidos audiovisuales.

De nuestra parte consideramos que este modelo no es consecuente con las posibilidades de las redes digitalizadas. Abogamos, como ya hemos sostenido antes, por un sistema en el cual se diferencie ambos tipos de servicios, aun cuando pueda radicarse en un mismo actor ambos roles. Sólo así se reconocerá la potencialidad multi servicios de la red de televisión, ahora integradas a las plataformas nacionales de comunicaciones electrónicas.

ii. Terminar con las asimetrías y tratos diferenciados

Para estos efectos y sólo con el afán de contextualizar haremos presente que adherimos en esta materia a la tesis que considera que las concesiones de servicios de radiodifusión televisiva en nuestro derecho responden a un régimen de autorizaciones o de pase regulado al mercado respectivo. Siendo así, los particulares prestan el servicio dentro del ámbito privado al que pertenecen, esto es, sin penetrar al círculo de las funciones propias de la Administración, menos aún actúan por "delegación" del Estado, ni aún en los casos que requieran un acto unilateral de autoridad, a modo de autorización o licencia, para acceder al respectivo sector. No altera esta conclusión el que exista una empresa pública que presta el servicio, por cuanto ello responde básicamente al hecho que habiendo garantías fundamentales comprometidas en la prestación del servicio es necesario generar un medio que sirva de contrapeso a los intereses privados que pueden estar detrás de la televisión comercial.

Ahora bien, lo que si consideramos que es un contrasentido es reconocer la necesidad de una televisión pública, establecer una empresa pública a estos efectos y luego abandonarla a las reglas del descarnado mercado televisivo, pero eso es una cuestión que abordaremos más adelante, cuando nos ocupemos del rol de la televisión pública en el paso de la televisión abierta a la televisión digital.

Normalizar los derechos que emanan de la concesión

El actual régimen de concesiones consigna privilegios y situaciones exepcionales que requieren ser corregidas hoy, dado que es la primera vez que se legisla sobre el tema desde el año 1991. Lucas Sierra ha enfatizado la importancia de considerar la época y condiciones en las cuales se atribuyeron las concesiones que actualmente se encuentran vigentes.

De nuestra parte y para los efectos de contribuir al debate consideramos necesario rescatar la clasificación de las concesiones de acuerdo a sus condiciones esenciales, pues ello permitirá adoptar las decisiones que sean necesarias en el camino hacia la TV Digital.

De esta manera, parece más adecuado clasificar las concesiones desde una óptica geográfica como Nacionales, Regionales y Locales, y de una perspectiva de fondo, distinguiendo entre concesiones generalistas y segmentadas, dentro de las cuales destacan la televisión educativo - cultural y la televisión comunitaria. Pero sin perjuicio de abordar más adelante esta problemática, creemos relevante, de momento, hacernos cargo de los distintos tipos de concesiones vigentes hoy en día.

En síntesis, las concesiones vigentes se pueden clasificar en tres grupos (ver en el siguiente cuadro).

Como podemos apreciar, salvo en el caso de la ley 17.377, en que la ley limitaba el acceso al mercado televisivo al Estado y a las universidades, la ley 18.838 primero y luego con su modificación a través de la ley 19.131 abre la actividad a quienes cumpliendo con los requisitos que establece la ley desean participar de este mercado.

Es así como, la prestación del servicio de radiodifusión televisiva se enmarca dentro de las actividades económicas que legítimamente pueden desarrollar los particulares (Artículo 19 Nº 21 de la Constitución Política de la República), para el cual el legislador al regular su ejercicio - y siempre que no se afecten lo derechos en su esencia (Artículo 19 Nº 26 de la Constitución) establece requisitos para el acceso al mercado. Esto es más evidente hoy en día en que el rol de la televisión como servicio público se ha puesto en jaque.

Marco jurídico actual de las concesiones

Atributos	Periodo de otorgamiento	Titulares
Entregadas por ley Indefinidas	Ley N° 17.377, 1977 a 1989	Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Televisión Nacional de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso.
Administrativas (decreto del CNTV con informe técnico de Subtel Indefinidas	Ley N° 18.838 (1989 - 1992)	Televisión Nacional de Chile, la Universidad Católica de Chile Televisión, Universidad de Chile Televisión, Universidad Católica de Valparaíso Televisión, Megavisión, la Red y Rock & Pop
Administrativas otorgadas por CNTV, con informe de Subtel, en el marco de un concurso. Duración de 25 años.	Ley N° 18.838 modificada por la Ley N° 19.131. (1992-a la fecha)	Televisión Nacional de Chile, la Universidad Católica de Chile Televisión, Universidad de Chile Televisión, Universidad Católica de Valparaíso Televisión, Megavisión, la Red y Rock & Pop, canales regionales

Por su parte, desde su creación, el CNTV ha tenido la atribución de otorgar las concesiones del servicio, sin embargo ello se hace previo informe de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, como órgano encargado de la administración del espectro radioeléctrico. Ahora bien, si analizamos los requisitos de los concursos podemos apreciar que el Consejo no tiene criterios adicionales a los meramente tecnológicos que le permitan dirimir entre dos solicitudes de concesión, lo cual redunda en que su labor se reduce a refrendar lo obrado por Subtel, con la consecuente desnaturalización de sus funciones.

Atendida que la historia de la televisión en Chile data desde 1959, en los hechos hoy en día un mismo operador puede ser titular de concesiones legales e indefinidas, administrativas e indefinidas y administrativas temporales.

Siendo así, los principales desafíos, pero a la vez una de las grandes oportunidades de de la nueva ley para la televisión digital es propiciar las medidas necesarias para "normalizar" el régimen de autorizaciones de los operadores, dotándoles de un régimen que les asegure una igualdad de trato.

Renovación, cesión y venta de las concesiones

Adicionalmente, estimamos que el nuevo régimen de autorizaciones debiera dotar de criterios al Consejo Nacional de Televisión para la adopción de sus resoluciones a la hora de decidir la asignación / renovación de una concesión. Ello ha sido enfatizado por el actual presidente del Consejo Nacional de Televisión, pero ha sido puesto en evidencia por actores de los más diversos sectores de nuestra sociedad.

De hecho, en una reciente entrevista el Director del CNTV ha sostenido que: "El procedimiento vigente para otorgar concesiones (sólo exigencias técnicas y por orden de llegada) es tan malo, malísimo, que nunca se ha podido aplicar en los casos realmente importantes; esto, es cuando se otorga la primera concesión a un operador nacional. ¿Sabías tú que ese procedimiento no se aplicó ni a TV-UC, UCV-TV y TVN, que las obtuvieron por ley, ni a Megavisión, Chilevisión, La Red y Telecanal, que las obtuvieron por "compra de concesiones" (lo que es una contradicción en los términos) u otros procedimientos? En el origen de cada una de estas últimas hay una decisión política, ajena al CNTV" [7].

Ahora bien, sin perjuicio del origen de la concesión, se estima que de ella emanan fundamentalmente dos derechos, el primero de los cuales es aquel que habilita para instalar, operar y explotar el servicio correspondiente, en segundo lugar, el derecho a usar el espectro radioeléctrico asignado, durante todo el tiempo que dure la concesión. Estos de-

7 Jorge Navarrete, Presidente del CNTV, en Revista Capital, 11 de diciembre de 2008.

El régimen de autorizaciones de la televisión digital, debiera reconocer las consecuencias de la convergencia y consistentemente diferenciar las autorizaciones sobre espectro radioeléctrico respecto de aquellas necesarias para emitir contenidos audiovisuales.

rechos se enmarcan en aquellos definidos en el artículo 578 del Código Civil [8], respecto de los cuales, por tratarse de cosas incorporales, existe también una especie de propiedad, conforme a lo establecido en el artículo 583 del mismo cuerpo normativo,[9] asistiéndoles en consecuencia la protección establecida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República de Chile.

Respecto de las posibilidades de transferir estos derechos, habremos de distinguir aquellas concesiones emanadas de actos legislativos y aquellas que se fundan en actos administrativos, siendo estas últimas eminentemente transferibles. Así lo establece expresamente en materia de televisión el artículo 16 de la ley 18.838,[10] norma que sigue la regla general respecto de los servicios de telecomunicaciones.[11] Siendo así, se trata de un bien que está en el comercio humano y cuya enajenación es lícita.

8 Art. 578 del Código Civil: "Derechos personales o créditos son los que sólo pueden reclamarse de ciertas personas, que, por un hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas; como el que tiene el prestamista contra su deudor por el dinero prestado, o el hijo contra el padre por alimentos. De estos derechos nacen las acciones personales".

9 Art. 583 del Código Civil: "Sobre las cosas incorporales hay también una especie de propiedad. Así, el usufructuario tiene la propiedad de su derecho de usufructo".

10 Art. 16 inciso primero de la Ley N°18.838: En caso de transferencia, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso, a cualquier título, del derecho de transmisión televisiva de libre recepción, se requerirá la autorización previa del Consejo, el cual sólo podrá denegarla en caso que no se cumplan los requisitos que se establecen en el artículo 18°.

11 Art. 21° inc. tercero de la Ley N°18.168: En caso de transferencia, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso, a cualquier título, de concesiones y permisos se requerirá la autorización previa de la Subsecretaría, la que no podrá denegarla sin causa justificada. El adquirente queda sometido a las mismas obligaciones que el concesionario o permisionario, en su caso.

Los derechos que emanan de la concesión son bienes incorporales respecto de los cuales existe una especie de propiedad, consagrada en el artículo 578 del Código Civil y protegido constitucionalmente en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, pero ellos no implican la propiedad del espectro radioeléctrico en el que se sustentan.

En el artículo 16 de la ley, que dispone que en caso de transferencia, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso, a cualquier título, del derecho de transmisión televisiva de libre recepción se requerirá de autorización previa del Consejo, el cual sólo podrá denegarla en caso que el cesionario, arrendatario o quien a cualquier título está accediendo a la concesión no cumplan los requisitos necesarios para ser titular de un derecho de este tipo, conforme al artículo 18 de la ley. Asimismo, ello se desprende de los requisitos mismos para optar a una concesión de esta naturaleza y a la obligación de informar al Consejo sobre los cambios en las personas que "controlan" la respectiva cadena.

Los derechos que emanan de la concesión son los siguientes:

i. Usar el espectro radioeléctrico asignado durante todo el tiempo que dure la concesión.

ii. Habilita para instalar, operar y explotar el servicio correspondiente.

iii. Habilita para solicitar servidumbres para el uso del espacio público o privado a efectos de realizar sus instalaciones.

A ello sumamos que es de sumo interés para el legislador la vinculación del titular de la concesión a la definición de quien lleva el control editorial de los contenidos que se transmiten. Ello se desprende del inciso 2 del artículo 16 que prohíbe a las concesionarias la cesión del control editorial de sus capacidades de transmisión, sin embargo luego

el modelo no entrega los instrumentos necesarios para que la autoridad vele porque la concesión misma no se vea desnaturalizada en su objeto, producto de la cesión de los derechos que de ella emanan.

Ahora bien, la ley vigente permite que se ceda la concesión, debiendo cumplirse los requisitos formales que la ley señala, los cuales se reducen a solicitar autorización administrativa al Consejo Nacional de Televisión, quien no podrá negarla por causales distintas de las contempladas en el artículo 18 de la ley, que se refieren a los requisitos para ser titular de una concesión de esta naturaleza. Asimismo, la norma permite que se cedan los derechos de explotación de la concesión sin requerir que el beneficiario de la cesión deba cumplir ningún requisito asociado al tipo de programación.

El Observatorio considera que ello no es suficiente, por cuanto la historia de la norma nos demuestra que en definitiva el sistema permite que se defraude el objeto tenido en vistas a la hora de otorgar la concesión. Siendo así, debiera establecerse un sistema en el cual el cesionario deba respetar al menos el tipo de programación que era previsible entregaría el titular de la concesión, en atención a su condición específica. Ello es más evidente cuando se asigne una frecuencia para el desarrollo de canales segmentados o "nicho", por ejemplo educativo/culturales. Esta misma regla debiera aplicarse a la cesión a cualquier título de la concesión. Ello no podría considerarse como una afectación del derecho de propiedad que recae sobre la concesión, sino como una condición del ejercicio del derecho, que se ajusta plenamente a la legalidad vigente, considerando que la televisión es un servicio público.

La discusión sobre la vigencia de los derechos de los actuales concesionarios

Si bien sobre las concesiones existe un derecho de propiedad, no se trata de un derecho eterno, sino que están sujetos a extinción de la concesión de la cual emanan, ya sea por el cumplimiento del plazo (tratándose de las concesiones temporales) o por el advenimiento de las circunstancias previstas por la legislación para su caducidad o

incluso por la renuncia de su titular. Así lo reconoce el artículo 21 de la ley 18.838 cuando dispone que éstas terminarán por diversas causales, a saber; 1) el vencimiento del plazo, 2) la caducidad de la concesión, declarada por resolución ejecutoriada del Consejo, 3) La renuncia a la concesión.

El **vencimiento del plazo** no entraña mayor complejidad, sin embargo nos lleva a reflexionar si es legítimo que las concesiones que fueron otorgadas como indefinidas sigan considerándose como tales. De nuestra parte consideramos que ello no es posible, por cuando la norma constitucional, al definir la titularidad pública del espectro radioeléctrico, fija como única condición posible la temporalidad de los derechos de uso. Lo contrario implicaría una renuncia ilegitima del Estado a un bien que la naturaleza ha hecho común a todos los hombres, en desmedro de todos los habitantes de la nación.

Ahora, en cuanto a **la caducidad** esta procede en los siguientes casos:

i. No iniciación del servicio dentro del plazo señalado en la resolución que otorga la concesión, salvo caso fortuito o fuerza mayor;

ii. Incumplimiento de las exigencias relativas a los requisitos para acceder a una concesión de radiodifusión televisiva;

iii. Declaración de quiebra de la concesionaria, por resolución judicial ejecutoriada;

iv. Suspensión de transmisiones, impuesta como sanción por resolución ejecutoriada del Consejo, por tres veces dentro de un mismo mes o por cinco veces dentro de un año calendario por alguna de las siguientes infracciones: 1) interrupción, injustificada o no autorizada previamente por el Consejo, de las transmisiones por más de cinco días; 2) incumplimiento de las normas técnicas por las cuales se rija la respectiva concesión; y, 3) infracción de lo establecido en el inciso final del artículo 1° de la ley (art. 33 Ley N° 18.838).

El proyecto de ley asegura la migración de los actuales operadores pero no asegura una transición exitosa desde la óptica de mayor pluralismo y libertad de expresión.

5. Propuestas del Observatorio para mejorar los proyectos en discusión

Adicionalmente a lo anterior, la relación biunívoca entre la transmisión televisiva y una fracción del espectro radioeléctrico, entregadas al operador exclusivamente para los fines de proveer el servicio de radiodifusión, impone importantes restricciones al real aprovechamiento a las capacidades de transmisión. Esto se acrecienta al pensar en las grandes ventajas de la digitalización de la televisión y la entrega de servicios convergentes.

¿Qué proponemos?

El proyecto de ley enviado al parlamento modifica el régimen de autorizaciones, previendo la posibilidad de desintegrar verticalmente la concesión. Si bien trataremos en un acápite aparte lo referido al régimen jurídico del servicio de transmisión de señales de televisión, en esta parte nos haremos cargo de las autorizaciones para prestar el servicio de televisión digital, o sea, la puesta a disposición de público de contenidos audiovisuales a través de estaciones terrenales, empleando espectro radioeléctrico.

El proyecto de ley adolece de defectos desde la óptica de aprovechar de la mejor manera el dividendo digital, los que pasamos a enumerar:

a) Salva la prohibición de asignar una segunda concesión, establecida en el artículo 15 inciso final, pero no garantiza que haya capacidades para la entrada de nuevos operadores. Asimismo, adolece de defectos de técnica legislativa en cuanto establece la posibilidad de que los actuales operadores puedan optar

La propuesta programática busca que los canales especifiquen sus objetivos, declarándole a la ciudadanía el tipo de televisión que pretenden transmitir al adjudicárse la concesión. La exigencia de esta declaración es un requisito mínimo en un estado democrático.

a nuevas concesiones, sin concurso, para efectuar transmisiones sobre la capacidad espectral asignada, pero luego impide esta posibilidad, en el artículo segundo transitorio.

b) El proyecto de ley **mantiene asimetrías** respecto del régimen jurídico aplicable a los operadores del servicio de televisión digital. Mantiene la concesión indefinida en una capacidad espectral mínima, pero que debe ser garantizada desde el inicio, mediante la reserva de la capacidad respectiva, limitando aún más la capacidad existente.

c) **Permite la existencia de operadores sin red** pero mantiene la responsabilidad por los contenidos en el titular de la red de transmisión cuando el prestador del servicio es un canal establecido. Ello obstaculiza el desarrollo del mercado de capacidades de transmisión.

d) **Mantiene un sistema de asignación de concesiones sólo basado en la propuesta técnica,** análisis que en todo caso debe realizar Subtel. De esta manera el Consejo no tiene ningún criterio para dirimir el empate técnico.

e) Establece un **sistema de asignaciones parciales** en el tiempo retardando excesivamente la entrada de nuevos operadores.

f) **No establece un sistema que permita impedir que se ceda la concesión a terceros** que puedan cambiar la finalidad del canal.

g) **No establece un modelo de medición de la calidad** del servicio que permita realizar un seguimiento de la actuación de los canales, que permitiría a la autoridad adoptar decisiones sobre la mantención de una concesión.

Propuestas de reformas no consideradas en los proyectos en trámite

a) Incluir entre los requisitos de postulación a la concesión la necesidad de presentar una propuesta programática.

Adicionalmente las bases de los respectivos concursos debieran establecer las condiciones de la adjudicación a las cuales el proyecto debe ajustarse. Ello otorgaría mayores garantías de contribuir a los objetivos del servicio de radiodifusión televisiva declarados en la ley y su normativa complementaria.

Este requisito no supone una intervención en la programación de la televisión, sino la especificación del objeto a que será destinada la concesión en caso de ser adjudicada. Se trata de que el postulante señale qué tipo de programación se incluirá en sus pantallas, a efectos de contar con un instrumento para evaluar a posteriori su desempeño.

a) Exposición de los proyectos asociados a las solicitudes en audiencias públicas.

Se busca que la ciudadanía pueda conocer los planteamientos de los distintos postulantes, pero también de que los interesados puedan plantear sus objeciones o preocupaciones en relación a una determinada postulación.

Este requisito además camina en dirección acorde a la ley de Transparencia y acceso a la información pública.

b) Incluir criterios de valoración de las postulaciones por el CNTV.

La nueva ley debiera disponer que el Consejo, en la apreciación las solicitudes deba valorar especialmente: i. Que la propuesta programática contemple materias acordes a las necesidades de información de la comunidad en la cual opere; ii. Porcentaje de programación con vinculación local que se compromete a incluir en sus transmisiones.

Con esto se quiere enfatizar el rol de servicio público de la televisión, que debiera ser lo que evalúa el Consejo Nacional de Televisión respecto de las solicitudes.

c) **Incluir entre las condiciones de una cesión la necesidad de que el cesionario respete la propuesta programática en que se fundó el otorgamiento de la concesión.**

Esta norma básica permite evitar la desviación del objeto que se tuvo en vistas al momento de adjudicar la concesión.

d) **Entregar un rol activo al Consejo, permitiéndole llamar a concurso sin previo requerimiento, en la medida que el cumplimiento de las metas de gestión del servicio de radiodifusión televisiva así lo requiera.**

Consecuente con las facultades de CNTV de realizar mediciones de la TV y generar planes de desarrollo de este servicio, debiera tener atribuciones para determinar las concesiones que se concursarán en el año calendario siguiente, información que deberá publicarse por una vez en un diario de circulación nacional, y además quedará a disposición de público en su sitio web.

Ello deriva del reconocimiento del rol de servicio público de la televisión. En base a ello el Consejo debiera detectar necesidades concretas de televisión, en ámbitos específicos y contar con las herramientas necesarias para guiar el desarrollo del medio, sobre todo en localidades apartadas y/o económicamente deprimidas.

e) **Establecer mecanismos que eviten que se instrumentalice la TV comunitaria para la apología de ciertas ideologías o creencias.**

El proyecto de ley debiera incluir los resguardos necesarios para evitar que instituciones sin vinculación con la comunidad en la cual operen terminen acaparando las frecuencias destinadas a la prestación del servicio de televisión de esta naturaleza. Para ello se estima esencial cambiar el modelo propuesto por el proyecto de ley, tomado del proyecto de radios comunitarias (retirado), debiendo avanzarse hacia uno en que se establezcan condiciones objetivas, no discriminatorias, pero ligadas a la condición de que se asigne la concesión a aquel solicitante que ofrezca mejores condiciones desde la óptica de utilidad pública en la comunidad en la cual opere.

6. La normativa del espectro radioeléctrico

i. Concepto y naturaleza jurídica del espectro radioeléctrico

El espectro radioeléctrico se conceptualiza como *"el espacio por donde pueden propagarse las ondas radioeléctricas"*, las cuales a su vez son señales electromagnéticas que se propagan por el espacio libre (el aire o éter) y que transportan información procedente de una fuente. El espectro, se caracteriza por la frecuencia de transmisión, entendiendo por tal *"la cantidad de veces en que un campo electromagnético cambia de dirección, en la unidad de tiempo, a la velocidad de la luz en el vacío, sin guía artificial"* [12].

De su parte, la normativa ha definido al espectro radioeléctrico como *"aquella parte del espectro electromagnético que abarca desde los 9 kilohertzios hasta los 3000 Giga hertzios y cuya utilización para aplicaciones de radiocomunicaciones está regulada por Acuerdos Internacionales, celebrados en el marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones"*.

En cuanto a su naturaleza Jurídica, tanto en el Tratado de Torremolinos, de la UIT y en el artículo 33 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones con el ajuste acordado

12 Romero, Juan de Dios, "Telecomunicaciones. Espectro radioeléctrico. Discurso sociológico y tecnológico", en Temas Universales del Portal BIOCEÁNICO de la Región Centro de la Argentina, Enero de 2003, publicación on line en http://www.portalbioceanico.com/universales_cyt_telecomunicaciones_docc03.htm (19-12-2006).

El espectro radioeléctrico es un bien que la naturaleza ha hecho común a todos los hombres, al Estado sólo le compete administrarlo de manera eficiente y a favor de los habitantes de la república en cuya representación actúa.

en Nairobi se califica al Espectro como un recurso patrimonio de la humanidad, que es entregado a la autoridad pública únicamente para su administración eficiente, atendido su carácter de recurso escaso. Ahora bien en el seno de la doctrina nacional se ha sostenido que el espectro radioeléctrico debe ser calificado como un bien nacional de uso público.

De nuestra parte, estimamos que si bien hoy no se aprecia una escasez del medio, no cabe duda que se trata de un recurso al menos "finito", por lo cual es necesario garantizar en todo momento su uso eficiente.

Siendo así, en virtud de los acuerdos internacionales suscritos en la materia, a cada estado corresponde la administración de la porción de espectro correspondiente a su territorio, lo cual realiza de acuerdo a la legislación que se establezca al efecto. En Chile el administrador es la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la que debe ajustar su acción a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, la Ley General de Telecomunicaciones y su normativa complementaria, entre las cuales, en lo que nos interesa, destacan el Plan General de Uso del Espectro Radioeléctrico [13] y el Plan de Radiodifusión Televisiva [14].

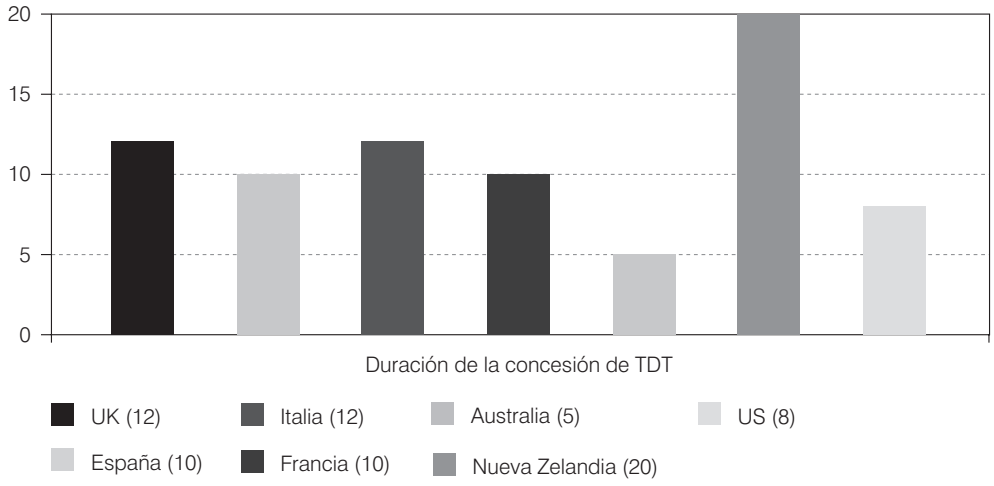
Desde la óptica del derecho de las cosas, conforme a lo establecido en el artículo 565 del Código Civil, podemos decir que el espectro es una cosa corporal, que tiene un ser real y puede ser percibido por los sentidos. Desde la óptica de las cosas que están en comercio humano, el derecho de uso del espectro es un bien comerciable. En efecto, si bien el espectro propiamente tal no puede ser objeto de comercio si es el derecho de usarlo de acuerdo a su naturaleza, que como sabemos, consiste en el *"transporte de ondas de*

13 Decreto 127 de 2006, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

14 Decreto 71 de 1989, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

radio mediante procesos generados artificialmente, con propósitos útiles, que en función del "tiempo"". Estas ondas pueden condicionarse, programarse, volverse previsibles de ser manipuladas en secuencias que "contengan" arbitrariamente "información" [15]. Esto por cuanto siendo un bien común a todos los hombres no puede ser susceptible de dominio (artículo 585 CC) De esta manera, ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselo.

El espectro radioeléctrico es un bien económico, pues es requerido para la prestación de servicios de relevancia económica. Sin embargo su valoración no es estática, sino que depende del avance tecnológico, que va generando nuevos sistemas de "modulación", o nuevos límites de su espacio. Si bien el espectro es un bien "natural", es el hombre a través de sus desarrollos científicos y tecnológicos el que va generando métodos y artilugios que lo dotan de la cualidad de ser aprovechable en el transporte de señales.



15 Romero, Juan de Dios, AA-propuesta pública. Comentarios sobre el espectro radioeléctrico comercio, seguridad y naturaleza jurídica, los abogados ingenieros y los habitantes de las provincias argentinas. Publicación on line en http://www.legalmania.com/telecomunicaciones/propuesta_publica.htm [02.08.2007].

La normativa internacional dispone que el espectro radioeléctrico es un bien que la naturaleza ha hecho común a todos los hombres. A los estados compete la administración eficiente del mismo, lo cual supone la gestión, administración y el control del uso que de él hagan los concesionarios o terceros.

Siendo así, entendemos que la concepción del espectro es esencialmente dinámica, sin que sea posible sostener un régimen jurídico y/o de derechos sobre el mismo que contemple autorizaciones que se extiendan más allá de lo que duran los ciclos tecnológicos y menos aún establecer derechos carácter indefinido. De hecho la experiencia comparada muestra una duración media de 15 años de las concesiones de TDT.

Consecuentemente, la regulación del espectro radioeléctrico camina de la mano de las políticas públicas de telecomunicaciones, en consonancia con los cambios y necesidades tecnológicas. En la Televisiín Digital Terrestre esto debe considerar la convergencia como fenómeno.

Atribuciones del Estado

Las atribuciones del Estado para realizar los fines mencionados son las siguientes:

i. Gestión del espectro radioeléctrico: Facultad que permite al Estado tomar las decisiones estratégicas en torno a un uso eficiente del espectro. Para ello debe atender al estado de la técnica, así como las normas y recomendaciones internacionales y regionales en la materia. En virtud de esta atribución los Estados atribuyen las diferentes bandas a los distintos servicios de telecomunicaciones, pudiendo priorizar ciertos servicios o reservar algunos para nuevos servicios e incluso imponer la migración de banda de ciertos servicios,

por la reasignación de aquella en la cual se prestaban. Esta materia es tratada en nuestro plan de Espectro bajo el concepto de atribución de una banda o frecuencia [16].

ii. Administración del Espectro Radioeléctrico: En virtud de esta atribución el regulador asigna determinada frecuencia a un operador determinado. Ello se traduce en asignar derechos de uso de esa frecuencia para la prestación de los servicios autorizados en dicha banda, labor que debe realizar ajustado a derecho y en base a criterios de razonabilidad e igualdad de trato [17]. A efectos de garantizar estos principios, generalmente se ha empleado como procedimiento de asignación el concurso público [18]. Asimismo, se estima que en la asignación debe darse preferencia a aquellas propuestas que optimicen la utilización del espectro.

iii. Control del Espectro Radioeléctrico: En virtud de esta facultad, el Estado realiza acciones de fiscalización del uso del espectro, en pos de comprobar que las frecuencias se utilicen correctamente, sin que se produzcan interferencias ilegítimas. Asimismo podrá aplicar sanciones a quienes realizan usos clandestinos del espectro y las emisiones no autorizadas. Es más, en virtud de las atribuciones de control, los Estados se reservan la posibilidad de caducar una autorización frente al incumplimiento de la normativa vigente o incluso por el no uso efectivo del espectro asignado.

16 En la Sección II, 2.1. Decreto 127, de 2006, citado se define Atribución (de una banda de frecuencias) como "la inscripción en el cuadro de atribución de bandas de frecuencias, de una banda de frecuencia determinada, para que sea utilizada por uno o varios servicios de radiocomunicación terrenal o espacial o por el servicio de radioastronomía en condiciones especificadas. Este término se aplica a la banda de frecuencias considerada".

17 La Ley 18.168 en su Artículo 8° inciso primero dispone al efecto que "Para todos los efectos de esta ley, el uso y goce de frecuencias del espectro radioeléctrico será de libre e igualitario acceso por medio de concesiones, permisos o licencias de telecomunicaciones, esencialmente temporales, otorgadas por el Estado.

18 El artículo 13 de la Ley 18.168 dispone que "Las concesiones de servicios de Telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión, se otorgarán por concurso público". De su parte, las condiciones básicas del concurso para la asignación de una concesión de radiodifusión televisiva está normada en el artículo 15 de la ley 18.838.

Las concesionarias de servicios limitados de televisión sólo podrán ser sancionadas en virtud de infracción a lo dispuesto en el inciso final del artículo 1° de esta ley.". Estas atribuciones habrán de ser tenidas a la vista a la hora de analizar la problemática de la migración de los actuales operadores a la televisión digital.

La digitalización de las redes que se sirven del espectro radioeléctrico como medio de transmisión es una real oportunidad para maximizar este recurso escaso a favor de la ciudadanía. Para la empresa televisiva se abren múltiples posibilidades de negocio insospechadas antes.

7. ¿Cuál es el beneficio de la digitalización del espectro?

Basta una aproximación a la digitalización de la televisión por ondas para advertir que la migración ofrece, junto a la mejora de la calidad de la imagen y del sonido, la posibilidad de introducir nuevos servicios antes desconocidos, ya sea como complemento a los programas televisivos o con autonomía propia.

El primer y poderoso impacto de la TDT es económico: la multiplicación del número de frecuencias disponibles, a un costo proporcionalmente equivalente; la apertura a un mundo de servicios informativos ilimitado que hace frisar continuamente a la televisión con la Sociedad de la Información (SI) general; la hibridación inevitable entre modelos de negocio gratuitos (de servicio público o publicitarios) con los de pago por abono o uso.

La digitalización hertziana llega con retraso sobre la de otros soportes audiovisuales. Ya la televisión de pago por satélite o cable, excepcionalmente por ondas codificadas, fue habituando a la sociedad a una oferta acrecentada de mensajes audiovisuales, aunque no alcancen a toda la ciudadanía. La digitalización de estas redes ya tendidas, y de otras más recientes (la TV IP o Internet Protocol por ADSL, o por Internet) catalizó este proceso multiplicando la oferta de canales, aumentando la declinación de canales temáticos por géneros y targets, acumulando lentamente cada vez más servicios informativos, con mayores o menores dosis de interactividad según las redes. Sin embargo, estos desarrollos siguieron beneficiando a elites relativas en cada país, y dejando al margen, sectores más empobrecidos, a masas importantes e incluso generalmente mayoritarias de la población. Además, las “plataformas” (el cambio de terminología ya es significativo) digitales de pago se han concentrado y trans-nacionalizado por la necesidades imperativas de grandes capitales y sus fuertes riesgos, adoptando en paralelo un aprovisionamiento de contenidos preferentemente global.

A partir de estas características podemos vislumbrar la importancia del espectro radioeléctrico para el desarrollo no sólo de la televisión abierta, sino en general de las plataformas de información de una nación.

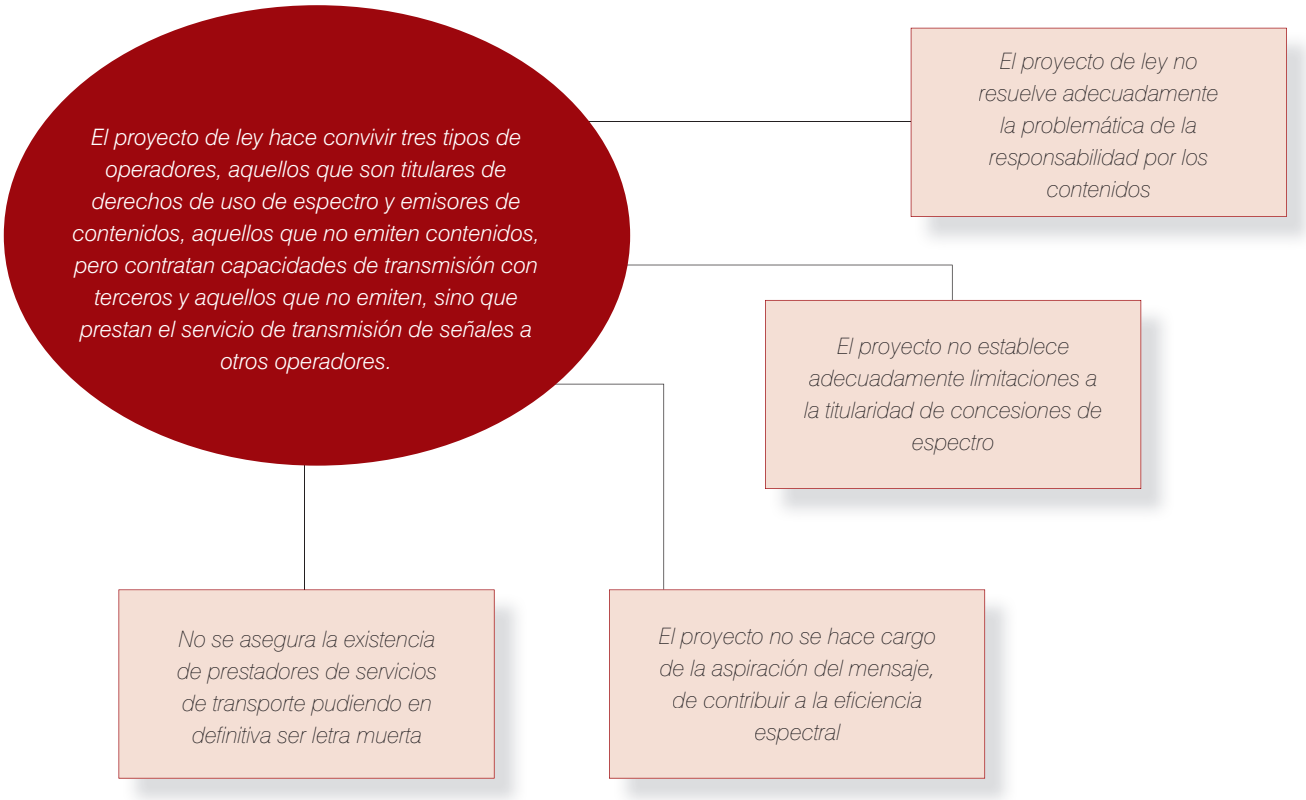
La correcta gestión del espectro radioeléctrico digitalizado permitirá aprovechar al máximo las posibilidades de la digitalización a nivel nacional. Así, los canales y la industria audiovisual en general, se ven hoy enfrentados a una verdadera revolución que no será, como se ha dicho, similar al paso del blanco y negro a la TV color; esta vez los grandes desafíos no se limitan a un cambio técnico, sino que vienen por el lado de los nuevos servicios y de los nuevos contenidos que de estos servicios se desprenderán. En efecto, el advenimiento de la Televisión Digital Terrestre exige repensar el conjunto del modelo audiovisual, de comunicación y de cultura de una sociedad.

8. Los transportadores de señal como instrumento de la democratización de la TV Abierta

La gran novedad de la digitalización, como se ha explicado, es que permite una mayor eficiencia del uso del espectro. Por una parte, no se requiere el ancho de banda actual para explotar una señal televisiva, ni siquiera en alta definición (ver detalles en el capítulo sobre la norma técnica. Por estas razones, los operadores pueden compartir un mismo ancho de banda. Por esta razón la ley distingue tres tipos de operadores:

- Los titulares de derechos de uso del espectro y emisores de contenidos
- Los que transmiten contenidos contratando servicios de terceros
- Los que prestan servicios de transmisión de señales a otros operadores ,llamados transportadores de red

La incorporación de la función de transporte de señal separada de la transmisión de contenidos, resulta esencial para garantizar el acceso de propuestas de contenidos que son necesariamente de alta rentabilidad, pero de interés público porque al tener la obligación de incurrir en altas inversiones para la sola transmisión pueden hacerlo arrendando espacio. Esta posibilidad es de gran importancia para la TV regional en tanto es un hecho que conocen dificultades de financiamiento y les sería imposible contar con su propia red. A esto se agrega que una verdadera descentralización de la sociedad pasa porque los contenidos regionales sean difundidos a nivel nacional y para ello se requiere de una red de transmisión nacional.



Además, la innovación tecnológica permitiría que los concesionarios de espectro como los canales, puedan transmitir sus propios contenidos y arrendar su capacidad ociosa a terceros, actuando como transportador de señal.

Para que la figura del transporte de señales cumpla su objetivo de democratización del acceso es necesario que exista una total garantía de no discriminación por parte de los concesionarios y esto plantea algunos problemas. as observaciones. En esta materia, las inquietudes manifestadas por ANATEL (organismo que agrupa a los actuales concesionarios) a la Comisión de Ciencia y Tecnología, en el sentido de que sus miembros no podrían transmitir contenidos reñidos con su línea editorial , dejó en evidencia falencias del proyecto de reforma de la ley del CNTV.

Asimismo, se observan otras ausencias en las disposiciones que debieran poder ser corregidas.

Modificaciones que propone el Observatorio en materia de administración del espectro

a) Aseguramiento de capacidades de transmisión en todas las zonas de servicio: La televisión digital es una oportunidad para que entren nuevos operadores, contribuyendo a la diversidad, sin embargo para ello es necesario que existan capacidades de transmisión instaladas a disposición de los nuevos entrantes, sobre todo de los pequeños operadores. Para ello es necesario que exista al menos un transportador en cada zona de servicio. Se estima que este rol debiera ser asumido por TVN, debiendo asignársele por ley este rol, a través de la especificación de su objeto. A su turno la ley 18838 debiera establecer la reserva de un canal nacional y los regionales que sean menester a efectos de que preste el servicio. Este debiera ser el primer transportador de señales que se asigne. Además podrán ser transportadores los actuales canales y terceros operadores de telecomunicaciones.

b) Establecimiento de resguardos para la existencia de un servicio de transmisión de señales no discriminatorio, en todas las zonas de servicio. No basta que exista el servicio si éste se prestará a condición de que los contenidos vayan en consonancia con la línea editorial del titular de la red. Es por ello que se debe mejorar de una parte el régimen de responsabilidades que se establece en el proyecto de ley (que olvida eliminar la responsabilidad del titular de la red respecto de los contenidos que son transmitidos a través de ella) y asimismo disponer que los contenidos que se transmitan no podrán ser objeto de intervención editorial por parte del titular de dicha red. Adicionalmente, a los efectos de evitar la concentración del medio debiera disponerse que en caso que los canales de televisión postulen a un segundo múltiplex de transporte de señales

La digitalización del espectro televisivo es una de las grandes oportunidades que tenemos como país para introducir mejoras substanciales al modelo de uso de este bien, con rentabilidades sociales efectivas.

no podrán a través de ellos transmitir contenidos propios ni de terceros relacionados. Los canales de televisión podrán, previo informe del CNTV y Subtel, prestar el servicio de transporte de señales a terceros en las materias que sean de su competencia, siempre que se trate de concesionarias de servicios de TDT y que no sean relacionados. Como contrapartida las concesionarias de TV podrán efectuar sus transmisiones a través de medios propios o de terceros, lo que se reflejará en su proyecto técnico. El servicio de transporte de señales será un mercado regulado con posibilidades de fijar tarifas por Subtel.

c) Definición de normas que propicien una mayor eficiencia espectral. La ley debiera incluir parámetros que vengan a solventar la aspiración declarada en el mensaje. Ello no sólo permite un mejor aprovechamiento de las capacidades existentes, sino que además evita que se desnaturalice el medio. Debiera fijarse en la ley el porcentaje de la capacidad espectral que debe ser empleada en la transmisión de contenidos propios o de terceros, y establecer sanciones al incumplimiento.

UK	España	Italia	Francia	Australia	Nueva Zelandia	US
Transmisión separada con 2 operadores	Transmisión centrada en Abertis	Integrada verticalmente pero la nueva ley ha impuesto la separación	Transmisión separada	Hasta hace 10 años integrada, luego separada	Mix, integradas verticalmente y transmisores indepdendientes	Mix, empresas integradas y transmisores independientes

Estructura del mercado de transmisión de TV

La gran novedad del proyecto de ley es la creación del servicio de transmisión de señales, que sigue la tendencia internacionalmente aceptada.

d) Modelar un sistema que asegure las capacidades que propicien el pluralismo y la diversidad. Se considera insuficiente el modelo propuesto, en el cual se establece un mínimo de un 40% a ser reservado para concesiones educativo culturales, regionales, locales y comunitarias. En primer lugar debieran diferenciarse los contenidos culturales de aquellos factores geográficos de atribución (nacionales/regionales/locales) de aquellos referidos al tipo de programación (generalistas/educativo culturales/ comunitarias), realizándose una distribución que refleje los intereses ciudadanos. Asimismo, debiera precisarse que la reserva en este último criterio, debe hacerse considerando cada zona de servicio individualmente considerada. Estimamos que al menos un 20% de las capacidades debieran reservarse a TV educativo/cultural.

LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

III

1. TVN Misión de servicio público de la TV Pública

Con respecto a la ley 19.132, de Televisión Nacional de Chile, ella establece como única misión específica de la red pública su aporte al pluralismo, dejando entregadas el resto de sus obligaciones a la concepción de correcto funcionamiento que rige a los canales privados. La ley vigente no da una definición detallada de los objetivos y misión de servicio público televisivo que permita evaluar el desempeño del canal y de sus ejecutivos. Por lo tanto, la noción de éxito o fracaso sobre el desempeño de TVN es construida, de manera arbitraria, tanto por los propios responsables como por los críticos de la oferta programática de la red pública.

Esta falencia de definiciones de alguna manera buscó paliarse desde el interior del mismo canal. Bajo la dirección de René Cortazar se buscó establecer una línea editorial explícita. En el año 1997 se dieron a conocer las Orientaciones Programáticas que contienen un conjunto de pautas de comportamiento para quienes trabajan en Televisión Nacional de Chile.

Al aprobar estas pautas el Directorio tuvo en consideración que un medio televisivo que se concibe como un servicio público pluralista, objetivo y abierto a la sociedad debe cuidar el estilo y los comportamientos de sus trabajadores, los que deben ceñirse a ciertas reglas que sin dañar la independencia y autonomía de cada uno, aseguren el respeto a los valores y principios que identifican a Televisión Nacional de Chile frente a las audiencias.

El documento fue el fruto de un largo proceso de análisis y discusión interna en todos los estamentos del Canal, llegando a convertirse en la primera iniciativa de este tipo en un medio audiovisual del país. Sin embargo, las pautas que establece el documento constituyen un manual de ética, pero en ningún caso pueden considerarse una definición de objetivos y metas.

Recientemente, el Directorio de TVN ha definido la misión y visión de TVN de la siguiente forma:

Misión

"Reflejar a Chile en toda su diversidad, contribuir a fortalecer su identidad nacional, y conectar a los chilenos en todo momento y lugar".

"Estar a la vanguardia de la industria de contenidos siendo la empresa más querida y respetada por todos, representando los valores que la inspiran".

El proyecto de ley en actual tramitación, busca corregir la falta de precisión sobre su misión.

TV pública y los contenidos que no financia el mercado

La Televisión pública, tradicionalmente, opera como un agente corrector del mercado, en tanto ofrece programas que el sector privado considera no rentables, pero que son necesarios para la convivencia democrática de un país. A ello, hoy sumamos en Chile el que debe constituirse en el motor de la digitalización.

El Observatorio considera que la misión fijada en el proyecto de ley puede perfeccionarse aún más, en el sentido de que se señale expresamente que a TVN le corresponde cumplir un rol de liderazgo en la propuesta de innovación de formatos, temas y géneros dentro del marco de una TV pública popular, de alcance masivo pero no por eso de baja calidad. Adicionalmente, la digitalización le aporta la capacidad de generar ofertas paralelas, dirigidas a púbicos más segmentados, o también generar ofertas de contenidos informativos en el área de e- gobierno.

Es importante, señalar que la definición de estos objetivos debe entenderse siempre dentro de una política general de conquista de las grandes audiencias. Se trata de mejorar los equilibrios de la programación, cosa que se hace imposible en una perspectiva única

de éxito comercial. Una oferta uniforme y pobre intelectualmente, no es necesariamente lo que " quiere la gente" como los ejecutivos de TVN han aducido en diversos momentos para justificar la vulgaridad y falta de originalidad de su propuesta. En efecto, la entrega de contenidos de enriquecimiento intelectual no es una aspiración elitista, puesto que son justamente los sectores de menores ingresos los que debieran encontrar en la televisión abierta una posibilidad para su progreso cultural.

Es por eso que hemos propiciado, además, la puesta a disposición gratuita a los concesionarios del servicio de radiodifusión televisiva regional, local, comunitario y educativo-cultural por parte de TVN de los contenidos producidos, una vez vencidos los 3 años desde su primera transmisión a público en general.

TV pública: una oferta diferente que satisfaga también a las minorías

Para ejercer dignamente su función de cohesión social, política y cultural, los medios de comunicación públicos, no sólo deben llegar al conjunto de la población, sino también hacerlo en el marco de una oferta de programas y formatos muy variada. Esta es una de las grandes falencias del proyecto de ley que creemos es necesario corregir. Si bien desde Televisión Nacional se ha sostenido que su misión es *"Reflejar a Chile en toda su diversidad, contribuir a fortalecer su identidad nacional, y conectar a los chilenos en todo momento y lugar"*, sostenemos que debe incluirse un inciso final en el artículo 3 que reconozca este rol de la TV pública, en los siguientes términos:

"Reconócese el rol ***diferenciador*** *de Televisión Nacional de Chile, conforme al cual deberá contemplar una oferta de contenidos variada, que asegure la formación, información y participación ciudadana, así como el enriquecimiento cultural de la sociedad chilena mediante la difusión de contenidos que revelen información sobre civilizaciones y culturas nacionales y extranjeras, procesos creativos, corrientes de pensamiento más que difusión de espectáculos, que promuevan el pluralismo y la objetividad, que posicionen los valores del país en el continente y la comunidad internacional,, que contribuyan a satisfacer dere-*

Es la diferenciación lo que ha determinado los buenos resultados de la televisión pública en las encuestas de opinión sobre la calidad de la televisión.

chos fundamentales y primarios de los ciudadanos, al fortalecimiento de la democracia y de nuestro sistema político, reforzando y asegurando la diversidad ideológica y religiosa. Asimismo, a Televisión Nacional de Chile le corresponde el rol de impulsor del desarrollo de la televisión en Chile, mediante la promoción de la producción nacional, producciones de documentales y programas destinados a la promoción de los derechos fundamentales y a la protección de la infancia, diseño e implementación de mejores prácticas de calidad de servicios televisivos y la prestación de servicios de soporte de red a operadores regionales, locales y especializados".

La proporción precisa de diferencia y de contribución a la uniformidad (programas probados, similares a los de la competencia) que un canal puede soportar concitando, al mismo tiempo, grandes audiencias, es difícil de establecer. Sin embargo, la programación no es una ciencia y cabe preguntarse qué decisiones se toman simplemente por inercia o por miedo al riesgo y cuales son parte de criterios mundialmente reconocidos como básicos en la estructuración de una programación. Entre estos criterios, podemos mencionar, entre muchos otros, la audiencia de acuerdo a rangos de edades y grupos sociales ligados a determinados horarios; el concepto de flujo que caracteriza una programación en tanto, un programa arrastra la audiencia de su antecesor; y las potencialidades de audiencia según géneros y formatos.

Entenderemos por diferencia la proporción de programas que se refieren a ámbitos como la cultura (procesos creativos, corrientes de pensamiento más que la difusión de espectáculos), la política, el documental, los derechos ciudadanos, las emisiones para niños o destinadas a las minorías y los programas que dan a conocer sociedades y culturas extranjeras. La noción de diferencia, debe comprender, también, el tratamiento de los temas, es decir, de un mayor tiempo en su preparación y desarrollo de la incorporación información de contexto y de una factura atractiva para hacerlos accesibles a públicos masivos.

La lista de objetivos de servicio público

La TV pública para responder a los objetivos de servicio público y marcar la diferencia debe realizar diversas acciones entre las cuales nos permitiremos mencionar las siguientes:

- **concebir** programas/contenido basado en la transmisión de los procesos creativos (no necesariamente en la difusión de las obras) del patrimonio cultural nacional, la música, la literatura y el teatro como una manera de dar cuenta de lo que está pasando en materia de creación y de desarrollo del pensamiento en el país;
- **contribuir** a la diversidad cultural dando cuenta de los distintos universos ideológicos, religiosos, étnicos que existen en el país y al mismo tiempo dando a conocer otras sociedades, en particular, las de las naciones vecinas sobre las cuales sólo se conocen con ocasión de los conflictos limítrofes;
- **fomentar** la participación ciudadana, la cultura política y los procesos democráticos, concediendo una prioridad muy particular a ámbitos como la información, las emisiones políticas, la educación, el documental y el debate, y concediendo también un lugar al periodismo de investigación crítico;
- **fijar normas de calidad** en lo que se refiere a la producción nacional - es decir, proponer criterios novedosos de realización en todos los géneros;
- **defender las orientaciones éticas** en lo que se refiere al tratamiento de las religiones, de las cuestiones étnicas, sexuales, etc,; incluyendo la opinión de todas las corrientes de pensamiento;
- **concebir programas** que respondan a las necesidades particulares de la infancia, segmento no rentable, pero central en la vida de una sociedad;
- **incorporar los contenidos regionales** en la programación nacional.

La misión de la TV pública le impone constituirse en el motor de la digitalización. Para ello debe asignarse más de una concesión a TVN.

TV pública como motor de la digitalización

Los medios de comunicación públicos deben mantener un contacto regular con el conjunto de la población para desempeñar plenamente su papel de agente de la cohesión social, política y cultural.

En sus orígenes, el servicio público tenía –y tiene aún–, la obligación de garantizar a los ciudadanos la libertad de elección frente a una oferta de programas relativamente variada. En el debate ha estado siempre presente que la TV Digital es una oportunidad para la diversidad en la oferta televisiva. El proyecto de ley se hace cargo de esta situación previendo de una parte que TVN pueda postular a los fondos concursables disponibles al efecto de producir contenidos ara la TV Digital. Asimismo, prevé que TVN pueda actuar como transportador de señales televisivas de terceros. Finalmente prevé que el Estado pueda contratar los servicios de transporte de señales a esta empresa.

De nuestra parte consideramos que esto, si bien es un avance, no es suficiente, por las siguientes razones:

- TVN debe constituirse en un transportador de señales, para evitar que queden zonas sin oferta, o con una oferta monopólica de privados de este servicio. Propugnamos así que TVN se constituya en un tercer operador, debiendo dar los servicios en la misma zona de cobertura en que se extienden sus redes, con precios fijados, y asegurando un trato no discriminatorio. A estos efectos es necesario que se asignen las respectivas concesiones regionales a TVN, para que cumpla su labor como transportador.

Para la satisfacción de la misión de la TV pública es necesario mejorar el directorio de la corporación, profesionalizándolo y dotándolo de mayor representatividad de los distintos sectores de la sociedad.

- TVN debe destinar parte de sus utilidades a la producción de contenidos para la TV Digital, pues tienen la experiencia y capacidades para ello. El parlamento debe reconocer esta especial situación, contribuyendo a mejorar el sistema de financiamiento y administración de esta empresa.
- Debe asignarse al menos una segunda concesión a TVN para la emisión de contenidos propios a nivel regional.

El directorio de la nueva TV pública

El Gobierno del canal público es uno de los temas más debatidos en Chile. Si bien el proyecto de ley propone que se sumen nuevos directores para el canal. De nuestra parte sostenemos que la exposición de motivos no es clara en cuanto a las razones que justifican esta innovación.

Es por ello que si bien consideramos necesario el aumento de directores, la razón de ello no es dar representatividad a partidos políticos específicos, sino para dos objetivos esenciales:

a) Profesionalizar al canal público: una TV pública de calidad requiere un directorio especializado, que entienda de televisión, pero también de cultura, artes, ciencias, etc., es por ello que los nuevos directores deben tener un alto nivel de calificación.

b) Una televisión diferenciadora requiere que su órgano directivo esté conformado con representantes de los sectores sociales más representativos, contribuyendo así a la diversidad, tolerancia y en definitiva a la democracia.

Es por esta razón que la norma debiera perfeccionarse, exigiendo que en la nómina de directores que somete el Presidente de la República al Parlamento, incluyendo a lo menos un representante del Consejo de Rectores; un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; un representante de los pueblos originario; un representante de la sociedad civil y un representante de los trabajadores de la empresa con derecho a voto.

En el sistema actual, el rol del Parlamento se limita a la aprobación o rechazo, por parte del Senado, de los nombres que la Presidenta propone para integrar el Directorio. El Gobierno, por su parte, se relaciona oficialmente también en torno a la propuesta de estos nombres y a su prerrogativa de designar al Presidente del Directorio. Estimamos que los criterios en base a los cuales la presidenta elige deben ser públicos. Asimismo, sugerimos que sectores específicos y calificados de la sociedad propongan a personas que los representen.

La inclusión de miembros que contribuyan a un pluralismo otro que el político es, por lo tanto, materia de discusión, así como los votos necesarios para la nominación del Director Ejecutivo. La realidad ha demostrado que, con un directorio tan politizado, prevalece la búsqueda del candidato "menos rechazado" en oposición al "más preparado y con mayor claridad sobre lo que debe ser el servicio público.

La introducción de un mecanismo de control de los ciudadanos de un bien que les pertenece

Se ha sostenido que una demanda de mayor regulación conlleva la amenaza de una menor autonomía de TVN, sin embargo en los tiempos que corren se impone la tendencia de exigir la rendición cuenta a las instituciones públicas. El desafío de la nueva ley es conciliar la necesidad de que el canal público contribuya a la democracia y, por otro, es-

La cuenta pública es el mecanismo por el cual el Directorio de TVN informa a la ciudadanía el cumplimiento de su mandato.

tablecer un sistema de control que no coarte la libertad de expresión de este medio, pues ello conllevaría una pérdida total de credibilidad. La independencia del canal público es un requisito para el cumplimiento de sus obligaciones. Si se ejerce censura o se imponen los intereses de determinados grupos políticos en los programas informativos, el canal entero perderá audiencias y, sin un alcance, masivo, los programas que promuevan la diversidad, la cohesión social, la descentralización, el pluralismo, etc. no tendrán la recepción que merecen.

En el debate ha estado presente de una parte la necesidad de controlar al canal público, pero la discusión ha estado teñida por el fantasma de la pérdida de independencia del canal, producto de la historia reciente de nuestro país.

El proyecto de ley establece un sistema de cuenta pública, previéndose que el Directorio deberá concurrir dos veces al año a dar cuenta pública de la gestión e informar sobre los avances y obstáculos percibidos en el cumplimiento de sus funciones, del empleo de los fondos a que se refiere el artículo 25 inciso segundo, y de los demás objetivos que le encomienda la ley.

El sistema parece adecuado, en tanto que evita la influencia directa del Estado sobre este medio de comunicación, pero se hace cargo de la necesidad de resguardarlo de los poderes fácticos, entre los cuales, el poder económico que pesa sobremanera en la orientación de los contenidos televisivos.

Hoy en día no existe ninguna instancia gubernamental ni parlamentaria que controle el cumplimiento de la misión y los objetivos. De ahí, justamente, que ha surgido la propuesta de que el Directorio concurra una vez al año al Senado a dar cuenta de su gestión.

El Observatorio sostiene que además esta sesión debe ser pública y debe gozar de una amplia cobertura, que le permita a la ciudadanía tomar conocimiento de los informes que se rindan.

Si bien el autofinanciamiento de TVN ha servido como cable a tierra para que la oferta alternativa a la de los canales privados sea pensada en función de ser atractiva para las grandes audiencias, entraña el riesgo de que la TV pública pierda las características que le son esenciales y que justifican su existencia.

La cuenta pública del Directorio de TVN no sólo contribuye a la transparencia sino que redundará en generar una mejor televisión para todos los chilenos.

Esta propuesta goza de amplio consenso pues el Parlamento actuaría aquí en representación de los dueños (dicho de manera figurada) del canal, es decir de la ciudadanía.

El Observatorio sostiene, que en esta materia debiera recogerse la experiencia europea, acompañando un contrato de gestión en el cual se establezca claramente las áreas susceptibles de ser evaluadas, resguardando así los elementos que puedan ser considerados como críticos desde la óptica de negocio. En el caso francés, por ejemplo, busca esencialmente cuantificar el resultado del desempeño: cantidad de horas por tipo de programas, costos de producción destinados a tal o cual objetivo, horarios de transmisión para contenidos de interés público, etc.

TVN da a conocer públicamente, desde hace algunos años, cuentas anuales con los resultados económicos, así como un balance del cumplimiento de sus objetivos, sin embargo, esta presentación no considera muchas de las funciones que hemos evocado aquí como propias de un canal público. Se limita a dar indicadores de audiencia como prueba de la eficiencia de su desempeño general y de su credibilidad. Con respecto a la programación cultural, da cuenta de la parte que ocupa en su programación comparativamente con la de otros canales, pero no analiza la proporción al interior de su propia oferta.

La necesidad de un financiamiento estatal para responder a las obligaciones de servicio público

Adherimos a quienes sostienen que la atribución de un rol de locomotora de la digitalización a TVN, sumado a la necesidad de cumplir su misión como televisión pública impone modificar el sistema de financiamiento de la Corporación. Así lo ha entendido el ejecutivo, incluyendo algunas modificaciones en esta materia.

Esta materia tiene una íntima relación con el punto anterior, puesto que la existencia de un sistema de cuenta pública se establece también en la medida que se prevé un sistema mixto de financiamiento.

En el sistema vigente, si bien el autofinanciamiento de TVN ha tenido el mérito de actuar como "cable a tierra" de conexión con las grandes audiencias, ha entrañado el peligro de que la brújula se pierda en el camino y que, en pos del éxito de audiencia, se abandonen los objetivos iniciales como ocurre con TVN hoy. Si esta ecuación audiencia-diferenciación no se resuelve bien, es evidente que, en alguna medida, el Estado tendrá que financiar la diferenciación.

Un estudio realizado por la BBC que compara el servicio público en 20 países de cuatro continentes concluye que: "cuanto más importante es el aporte de la publicidad en los ingresos totales, menos posibilidades hay de que el servicio público de radio y televisión sea distintivo". Un informe del Consejo Mundial de Radio y Televisión publicado por la UNESCO plantea que para mantener los objetivos de la televisión pública, se requiere un financiamiento: sustancial para hacer contrapeso a los servicios comerciales; independiente para que esté al abrigo de las presiones políticas y comerciales; previsible para garantizar estabilidad y continuidad; y equitativo para evitar las controversias.

Si el Estado asume al menos en parte el finamiento de las misiones de servicio público de TVN, surge inmediatamente la posibilidad ciudadana de exigir una televisión de mayor calidad, que ofresca cultura nacional, participación, diversidad de corrientes de opinión, respeto a las ideas, etc.

El aporte estatal al financiamiento, puede contribuir a evitar que la cuantificación de los eventuales resultados de la gestión del canal tienda a frenar las operaciones de riesgo en la introducción de nuevos programas en tanto influirían en resultados numéricamente desfavorables, aunque contribuyen a objetivos democráticos.

2. Propuestas para la mejora del proyecto de ley que modifica la Ley 19.132

El proyecto de ley que reforma la ley de TVN, si bien mejora bastante el modelo de la televisión pública para Chile, no se hace cargo de la misión específica de la televisión pública. Asimismo, no le entrega las herramientas suficientes como para constituirse en un motor de la televisión digital en chile. A continuación se detallan los problemas que se han detectado en el proyecto de ley y se proponen mecanismos correctivos:

a) TVN como motor de la digitalización: El proyecto de ley no prevé que se asigne una segunda concesión a TVN para la prestación del servicio de transmisión de señales. Ello es necesario para asegurar las capacidades de transmisión en todas las zonas de servicio.

b) El proyecto de ley no aclara que el aumento de directores tiene como finalidades primordiales el aumentar la representatividad del medio, pero por sobre todo contribuir a la profesionalización de este órgano, que permita asegurar mejor sus finalidades.

c) El proyecto de ley establece la misión de servicio público de este canal pero no prevé que se constituya como un prestador del servicio de transmisión de señales.

La Televisión pública es un motor esencial del proceso de digitalización de la televisión abierta. Su ley debe permitirle cumplir este rol.

d) El proyecto de ley no asegura capacidades de transmisión pública al servicio de los contenidos informativos generados por el Estado y sus órganos. Estimamos que esta posibilidad es esencial a los efectos de garantizar que se cumplan las aspiraciones de desarrollo de aplicaciones de e-gobierno en Chile o incluso como factor para contribuir a la formación de la ciudadanía en condiciones equitativas, por ejemplo a través de la generación y puesta a disposición del público de contenidos de apoyo docente por parte de los ministerios del ramo.

3. Servicio Público Televisivo y Convergencia Tecnológica

El proyecto de ley se hace cargo que la convergencia en el sector audiovisual, entendida como las capacidades pluri-potenciales de las redes para transmitir diversos servicios bajo un mismo modelo de operaciones, cambia radicalmente el concepto de servicio público televisivo.

Esta realidad alcanza tanto a la televisión pública como privada.

El proyecto de ley reconoce que en la televisión digital los servicios de programación que puede prestar un operador de esta naturaleza se complementan con nuevos servicios que si bien comparten los elementos esenciales de la televisión tradicional, representan nuevos servicios.

Los nuevos servicios

- Servicios de información y participación, tales como concursos, juegos y servicios de información meteorológica, de tráfico, bursátil, horóscopos, resultados deportivos, titulares informativos, páginas amarillas, etc.
- Servicios de "televisión enriquecida": textos, gráficos e imágenes adicionales al contenido difundido, como pueden ser otros ángulos o tomas, bakstage, testimonios de los artistas, etc.
- Servicios de opinión en línea tales como, votaciones y encuestas.
- Servicios interactivos, en los cuales, gracias al establecimiento de canales de retorno adicionales al sistema, los usuarios pueden introducir condiciones a la prestación del servicio y pueden además generar sus propios contenidos.

La incorporación de la televisión a las plataformas digitales implica la posibilidad de enriquecer la Televisión, pero además posibilita prestar nuevos servicios y servicios convergentes a la comunidad.

Servicios interactivos conocidos actualmente

- Guías de programación electrónica o EPG, que representan la puerta de entrada a los servicios de consumo de servicios bajo demanda, lo que la convertiría en un servicio que permite navegar entre otros servicios.
- Servicios transaccionales tales como telebanca, comercio electrónico en general, la lotería y las apuestas y telecompras en general.
- Servicios Interactivos Educacionales, que busca poner a la televisión al servicio de la educación electrónica a distancia: lecciones virtuales, material de apoyo, sistemas de evaluación, foros de discusión, etc.
- Servicios de Publicidad Avanzada, que permiten a los usuarios conocer mayores detalles de los productos y servicios difundidos, mediante sistemas de navegación interactivos.
- Servicios de gobierno electrónico, que permiten entregar información de los diferentes niveles de información gubernamental, trámites en línea e incluso votaciones.
- Aplicaciones destinadas al apoyo a actividades laborales y empresariales, tales como el teletrabajo o la telemedicina.

El reconocimiento de las posibilidades de prestar nuevos servicios o servicios convergentes a través de las redes de TV Abierta debiera realizarse definiendo las condiciones necesarias para que su prestación no afecte a la calidad del servicio principal que es la emisión de contenidos.

La convergencia tecnológica

La regulación debe dar cuenta de la convergencia tecnológica que impone la necesidad de comprender la televisión de manera sistémica y no fragmentaria como hasta hoy se ha venido regulando.

Las redes convergentes deben ser tratadas de manera sistémica y equivalente, reconociendo la necesidad de generar una plataforma nacional que de sustento a las pretensiones del ingreso de Chile a la Sociedad de la Información.

La Convergencia alcanza a todos los eslabones del mercado audiovisual desde la producción de contenidos hasta los terminales de usuario.

El mercado audiovisual convergente comprende, además de la televisión abierta, la televisión de pago y los servicios de contenidos asociados a Internet y las aplicaciones a que esta red da lugar.

En las redes convergentes el espectro radioeléctrico deja de ser un elemento integrado en la cadena de servicios de televisión, constituyéndose en sí en un recurso de red multiservicio. Siendo así, la entrega de este bien a un operador lo dota de un poder económico no sospechado antes.

4. Las medidas regulatorias para el nuevo escenario convergente

Entre las consecuencias de una regulación convergente destacan las siguientes:

- Establecimiento de un marco regulador de las redes de televisión, independiente de la regulación del servicio de contenidos propiamente tales.
- Sistema concesional que reconozca la posibilidad de los operadores de televisión de prestar servicios adicionales al servicio televisivo, estableciendo los límites que resguarden que el servicio no se degrade o desnaturalice
- Definición de un marco de responsabilidades ligadas al control editorial de los contenidos transmitidos y no a la posesión o explotación de las redes de televisión.
- Reconocimiento de la desintegración vertical del mercado televisivo, consagrando la existencia de operadores del servicio de transmisión de señales de televisión, que permita dotar de capacidades de transmisión a nuevos operadores o a pequeños operadores sin capacidad económica para instalar y explotar sus propias redes

Para ello es necesario que la discusión parlamentaria se centre en las siguientes modificaciones a la ley 18.838, pues ella presenta barreras importantes a la convergencia, a los que si bien ya hemos aludido se pueden sintetizar de la siguiente forma:

Art. 1 y 16.- En cuanto el correcto funcionamiento se liga exclusivamente a servicios de programación, debiendo abrirse a la posibilidad de prestar servicios adicionales y convergentes.

Art. 12.- En cuanto no establece un sistema de análisis del sistema audiovisual en su conjunto, cuantitativa ni cualitativamente.

Art. 15.- Que asocia la concesión a un todo integrado por el espectro y la condición de operador de televisión, impidiendo la titularidad de más de una señal televisiva por un mismo actor del mercado.

Art. 13 y 16.- Que hace responsable al operador de todos los contenidos que se transmitan a través de sus redes, impidiendo que se presten servicios de mero transporte de señales a terceros.

Art. 15 bis.- En tanto establece las condiciones para la prestación del servicio de los operadores de cable sin regular las normas que deben regir en su relación con los operadores de televisión abierta.

5. Condiciones del tránsito de la TV Analógica a la Digital

La televisión digital fue introducida en 1994 en EEUU, y en 1996 en Europa, primero vía satélite y poco después en redes de cable y terrestres. En ambos entornos el proceso de conversión digital ha pasado por el establecimiento de estándares aplicables a los servicios de transmisión de señales y de compresión de contenidos.

Entendemos por conversión digital el proceso de migración de la radiodifusión analógica a la digital. Este proceso comienza con la introducción de la digitalización y termina con el cierre de la radiodifusión analógica, también conocido como "apagón analógico". El proceso se desarrollará de distinta manera, atendiendo a distintas variantes, en donde los principales factores son los actores participantes, el grado de intervención pública y el rol que se asigne a los distintos sectores del mercado audiovisual y las consideraciones ciudadanas en torno a las necesidades de migración de los receptores analógicos a los digitales.

La conversión a la televisión digital es un proceso global que abarca diferentes redes, servicios y modelos comerciales, incluida la televisión gratuita, los servicios interactivos y la mejora en la transmisión de la imagen y los datos.

La sumatoria de estos factores influirá en la velocidad y duración del proceso, pero también en el resultado final, medidos en términos del llamado "dividendo digital".

Es un error centrar la discusión de la norma técnica en las capacidades específicas que tenga en este momento uno u otro estándar, ello principalmente porque el que todos tengan la máxima capacidad es sólo una cuestión de tiempo, puesto que el dinamismo tecnológico lleva necesariamente a que todos los estándares cumplan los requerimientos que en definitiva asegure un mayor beneficio ciudadano.

Potencialmente, la sustitución de la radiodifusión analógica por un sistema basado en técnicas digitales permite un mejor aprovechamiento del espectro y aumento de las posibilidades de transmisión, ofrece nuevo servicios, mayores campos de elección para el consumidor y más competencia. Sin embargo la efectividad de que se produzcan estos beneficios pasa por la toma de decisiones de política pública esenciales a la hora de emprender el camino de la digitalización.

El reto principal tiene lugar en el lado de la recepción: sustituir o adaptar los receptores analógicos actualmente en funcionamiento (esto puede hacerse por medio de receptores digitales integrados de televisión y radio, o de adaptadores conectados a los televisores analógicos, además de tener que adaptar los puntos de conexión: antenas hercianas, parabólicas, cableado).

Adicionalmente se ha sostenido que en términos prácticos la conversión fomenta la inversión privada, la creación de empleos, impulsa la productividad, moderniza los servicios y da a los ciudadanos la oportunidad de participar en la sociedad mundial de la información.

De su parte, el cierre de la televisión terrestre analógica permite la obtención de varios cientos de megahercios (MHz) en las bandas de frecuencia VHF y UHF que podrían ser aprovechados, por ejemplo, para servicios convergentes que combinen las características de la telefonía móvil y la radiodifusión terrestre, como la transmisión móvil de datos o “datacasting”.

Las ventajas de la televisión digital se derivan de la posibilidad de procesar y comprimir datos digitales, permitiendo una mayor capacidad de la red que en el caso de las señales analógicas.

Los contenidos audiovisuales digitales pueden ser transmitidos fundamentalmente por cable, satélite o vía terrestre, aunque también vía Internet o por redes DSL (Digital Subscriber Lines). Sin embargo, el debate suele centrarse en la televisión terrestre, debido a la posibilidad de recuperación del espectro actualmente utilizado por la televisión terrestre analógica y por las implicancias que un medio universal y abierto puede tener desde la óptica de las políticas públicas.

6. La importancia real de la norma técnica para la transmisión digital

En Chile uno de los temas que más ha levantado polémica en el último quinquenio es aquel referido a la elección de un estándar tecnológico para la televisión digital. Si bien esta elección es una atribución de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la cual deberá dictar una norma técnica, mediante una resolución exenta a estos efectos, ello habrá de hacerse a la luz del nuevo modelo de televisión de nuestro país, el que deberá adoptarse a la luz de las posibilidades de la digitalización, aprovechando sus potencialidades en la concreción de los derechos fundamentales que están detrás. Queremos evidenciar con ello que si bien la autoridad debe sustentar su decisión en sendos informes técnicos sobre el funcionamiento y características de cada una de las normas en juego, el análisis que de las normas se realice debe atender a las finalidades de la televisión y a las condiciones económicas del medio local, especialmente de los usuarios de televisión, que serán quienes deberán realizar la inversión en terminales aptos para la recepción de la nueva televisión. Asimismo, se entiende que al adoptarse un determinado estándar, se hace exigible el cumplimiento de toda la documentación técnica del mismo [19]. Ello exige que los actuales operadores tengan los tiempos suficientes para realizar los procesos asociados a su conversión.

No es nuestra pretensión realizar un análisis técnico de las características de cada uno de los estándares que están en juego a estas alturas de la discusión, cuales son el

19 A vía de ejemplo, el estándar de televisión en colores se fijó en Chile a través de la Resolución Exenta 39 de 1978, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, de 10 de abril de ese año.

norteamericano [20] (ATSC), el europeo [21] (DVB-T) y el japonés [22] (ISDB-T), sino hacernos cargo de los requisitos que estimamos debiera cumplir el que en definitiva se elija, en pos de dar mejor satisfacción a los principios que antes enunciamos. Ello sin perjuicio ciertamente de la necesidad de realizar las pruebas técnicas que aseguren una cobertura adecuada de las señales de televisión de acuerdo a las características geográficas y arquitectónicas de nuestro país.

Ahora, es bien cierto que es necesario considerar los costos asociados a la apropiación social de los beneficios de dichos avances, en cuanto a que tratándose de estándares propietarios cada avance significará un traspaso de costos de desarrollo a los usuarios por la vía de la necesidad de adquirir nuevos dispositivos que incorporen las nuevas capacidades o al menos nuevas versiones de los programas asociados, mientras que en un esquema de código abierto existe la posibilidad de realizar desarrollos locales, incluso de parte de los operadores, que permitan una apropiación directa de las mejoras logradas.

Asimismo, creemos que el factor masificación del estándar es relevante para efectos de mejorar las economías de escala asociadas a la televisión digital. En efecto, mientras más usuarios potenciales se adscriban bajo un determinado estándar de una parte habrán mayores incentivos a la mejora de un determinado estándar y de otra la apropiación social de dichas mejoras será más factible por efecto de las referidas economías de escala.

Aclarado esto, sostenemos que Chile más que ceder a la presión de ciertos grupos con intereses particulares, debe adoptar un estándar de televisión digital que mejor satisfaga los intereses de nuestro país, los cuales estimamos deben centrarse en una pretensión de servicio universal, minimización de costos económicos y sociales, tendencia hacia la autonomía respecto de los grandes polos de producción tecnológica y propensión a la diversidad/pluralismo.

20 Norma de Estados Unidos: Interfaz de aire/ Modulación en amplitud con 6 MHz de ancho de banda/ Alta definición con sonido envolvente, sin descartar programación múltiple con calidad estándar e interactividad. Sin recepción Móvil.

21 Norma de la Comunidad Europea: Interfaz de aire/ Modulación OFDM con 6, 7 u 8 MHz de ancho de banda/ Programación múltiple con calidad estándar y alta definición, interactividad y recepción móvil.

22 Norma de Japón: Interfaz de aire Modulación OFDM con 6 MHz de ancho de banda, con subdivisión del canal/ Programación múltiple con calidad estándar e interactividad y recepción móvil, o alta definición.

Adherimos por tanto a aquellos que sostienen la necesidad que el estándar que se adopte debiera cumplir al menos las siguientes condiciones:

- **Código Abierto:** esto es que permita análisis y desarrollos posteriores en nuestro entorno
- **Movilidad:** en cuanto que permita la recepción de la señal de televisión digital terrestre en condiciones de movilidad o desplazamiento
- **Bajos costos en la apropiación social de la televisión digital:** estimamos que más que un análisis puramente desde la óptica de los operadores de televisión, debe privilegiarse aquel estándar que signifique un menor costo a los televidentes, en cuanto a la posibilidad de contar con un terminal apto para la televisión digital, sólo así se logrará una universalización de este servicio.

No obstante lo anterior, creemos importante dar cuenta del "Estado de la cuestión" en materia de adopción de estándares tecnológicos. Al respecto el panorama internacional se muestra incierto, mientras Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur y México, por ejemplo, han adoptado el estándar ATSC, la norma Europea DVB-T ha sido adoptada por más de 50 países: los europeos, Nueva Zelanda, Australia, Taiwán, Colombia, entre otros. Finalmente, el ISDB solamente ha sido adoptado por Japón y Brasil. El mercado potencial de los países que han adoptado el estándar DVB-T es de 340 millones de usuarios, en cambio, el mercado potencial del estándar ATSC es de 260 millones de usuarios.

Una de las prioridades de la Televisión Digital es mejorar la calidad y diversidad de la televisión. Siendo así, la televisión regional, local y comunitaria son uno de los objetivos prioritarios del nuevo modelo de televisión.

7. La televisión digital, local y comunitaria

Uno de los principales desafíos del proyecto de ley es compatibilizar adecuadamente el binomio televisión abierta de carácter nacional, regional o local. Asimismo, es importante responder adecuadamente a las expectativas ciudadanas respecto de la televisión abierta pública, comercial y comunitaria o televisión sin fines de lucro. Dentro de estas últimas se presenta la duda respecto de los espacios que debieran reservarse para la televisión cultural.

El proyecto de ley plantea que se reserven al menos un 40% de los canales nacionales para televisiones de este tipo.

De nuestra parte consideramos que la reserva de canales es una buena opción, sin embargo no parece adecuado mezclar la televisión comunitaria, regional y local con la televisión cultural. Debiendo establecerse porciones específicas para cada uno de los distintos tipos de televisiones.

Asimismo creemos adecuado que se incluya a la televisión local de las posibilidades de optar a los sistemas de financiamiento públicos.

Uno de los riesgos que más nos preocupan en el proyecto de ley dice relación con la definición de la televisión comunitaria, sobre todo respecto de quienes pueden optar a este tipo de canales. De nuestra parte estimamos que la norma debiera resguardar que estos canales no sean instrumentalizados con fines proselitistas, ya sea desde el ámbito políticos, como religioso.

Siendo así, proponemos que se incluya expresamente la prohibición de ser utilizados con estos fines.

De su parte, estimamos que uno de los problemas más delicados de este tipo de ofertas televisivas dice relación con las posibilidades de financiamiento de estos canales, de audiencias mucho más reducidas que los canales nacionales y generalistas. En este punto la ley debiera darles la flexibilidad necesaria para asegurar su subsistencia.

IV

MEDIDAS TENDIENTES A ASEGURAR UNA MIGRACIÓN EXITOSA. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TRANSICIÓN

1. Medidas tendientes a asegurar una migración exitosa. El régimen jurídico de la transición

A. Simulcast

El proyecto de ley establece 7 años de simulcast lo que parece bastante adecuado, sin embargo estimamos que el modelo en tres tercios no responde a las necesidades de una migración exitosa. Se propone que se establezca una gradualidad más acotada, dividida en dos asignaciones, donde la segunda porción de asignaciones se produzca a más tardar al año 5 de la migración.

Hay quienes señalan que siete años es poco tiempo y que no permite que los canales de televisión realicen las inversiones necesarias para la conversión total, sin embargo ello no es efectivo por cuanto el proyecto de ley establece mecanismos correctivos, tendientes a bajar las barreras de entrada a la digitalización. La principal de estas medidas es el establecimiento de un operador del servicio de transporte de señales, que permita generar una red para la transmisión en todas las zonas de servicio. Claro que en este punto es necesario que la nueva ley asegure que exista una oferta suficiente de servicios de transmisión de señales.

B. Obligaciones de cobertura

El proyecto de ley establece una obligación de cobertura de al menos el 80% a los 5 años desde el inicio del simulcast. De nuestra parte estimamos que a ello debe agregarse las capacidades de seguimiento de esta obligación sumado a criterios de eficiencia espectral susceptibles también de fiscalización por la autoridad. Nuevamente en este punto surge la duda sobre la eficacia de la división en tres tercios de la asignación de la capacidad espectral existente, sobre todo porque la nueva malla de contenidos debe ser lo suficientemente atractiva como para motivar a las personas a sustituir sus aparatos de televisión o al menos comprar los decodificadores digitales.

C. Nuevas Concesiones de 15 años, manteniendo el derecho preferente del concesionario en caso de renovación

El proyecto de ley establece un plazo de 20 años de duración de la concesión de radiodifusión televisiva. Asimismo establece un derecho preferente del actual concesionario para la renovación.

Por las posibilidades que entrega la digitalización, el modelo de financiamiento de la TV Digital no necesariamente es el mismo de la televisión analógica. Es un error centrar la discusión en la posibilidad de financiamiento de los nuevos concesionarios en base a la torta publicitaria.

La propuesta programática busca que los canales especifiquen su objeto, declarándole a la ciudadanía el tipo de televisión que pretenderán transmitir al adjudicárseles la concesión. La exigencia de esta declaración es un requisito mínimo en un estado democrático.

Para asegurar la migración de los actuales operadores el proyecto de ley establece que los títulos habilitantes con que cuentan hoy en día se transformen a nuevas concesiones de televisión digital.

Respecto de las concesiones indefinidas, señala que si vencido el plazo previsto no se produjere la renovación por cualquier motivo, se reservará la capacidad espectral necesaria para asignarles la mínima capacidad espectral necesaria para transmitir una señal de televisión acorde a las condiciones de mercado.

Estimamos que el plazo de 20 años es excesivo, sobre todo por la velocidad del avance de la técnica. Ahora bien, respecto de la garantía de atribuir las capacidades mínimas a que alude la ley, creemos que la adopción de esta medida debe hacerse en la conciencia que ella implica reservar una frecuencia para cumplir esta promesa, lo cual consideramos nos es adecuado por cuanto limita aún más las posibilidades de libre concursabilidad de las concesiones.

D. Consideración de las concesiones transformadas como nuevas concesiones para todos los efectos legales

La ley entiende que las concesiones de TDT que se asignen a los operadores analógicos para la transición sean consideradas como nuevas concesiones. Ello permite aplicar las normas sobre concentración de la propiedad.

Ahora bien, estimamos que la construcción normativa no se encuentra correctamente estructurada por cuanto limita la consideración como nuevas concesiones a los efectos del artículo 15 inciso final. Siendo así, en los hechos se impide que a los operadores que son titulares de una concesión de TDT se le adjudique una nueva concesión para transmitir en la capacidad espectral que se le haya asignado. Con esta inconsistencia el proyecto de ley transforma en letra muerta aquella norma que se refiere a la asignación sin concurso de una nueva concesión para transmitir en la misma capacidad espectral asignada, propiciando el establecimiento de "latifundios espectrales improductivos".

E. Término de las concesiones analógicas por el "sólo ministerio de la ley" en la fecha del apagón analógico, con independencia de su carácter de indefinidas o temporales

Estimamos que la nueva ley debiera derechamente disponer la extinción de las concesiones analógicas a la época prevista para el apagón. De esta manera se solucionarían los problemas derivados de las asimetrías del sector. Asimismo, con este modelo las concesiones de TV analógicas tendrían como tiempo máximo de vigencia restante, el tiempo que dure el simulcast, con independencia del tiempo que medien desde su otorgamiento a esa fecha, dotando de certeza jurídica a todo el sistema y generando un escenario en que todos los operadores reciban el mismo trato.

F. Reserva de frecuencias para canales regionales, locales y temáticos

Previo a adoptar medidas en este aspecto se considera necesario que la autoridad administrativa informe sobre la capacidad espectral disponible para la televisión digital,

modelando las posibilidades de reserva de frecuencias para objetivos específicos, tales como la televisión educativa - cultural, canales de e-gobierno, segundo múltiplex para TVN, etc. Se busca asegurar una oferta programática con alta vinculación regional o local y una diversidad programática de calidad. Por razones de eficiencia espectral estos canales no necesariamente serán asignatarios de un múltiplex sino que podrán estar montados sobre un múltiplex compartido o administrado por un tercero, asegurando el mercado de transporte de señales en las regiones.

La normativa internacional dispone que el espectro radioeléctrico es un bien que la naturaleza ha hecho común a todos los hombres. A los estados compete la administración eficiente del mismo, lo cual en materia de TV supone reservar porciones suficientes para cumplir con las aspiraciones de toda la sociedad, no solo los operadores analógicos transformados.

En esta materia se considera importante que Subtel exponga sobre las modificaciones que es necesario incluir en los reglamentos y planes técnicos fundamentales asociados a la implantación de la TDT.

Adicionalmente es importante que el CNTV defina los elementos centrales de las eventuales bases de los concursos para canales segmentados.

G. Regulación del Carry o retransmisión de señales de televisión abierta por los operadores de pago

En la migración a la TDT debe reconocerse que el mercado audiovisual ha cambiado. Se han integrado nuevos actores que se encuentran en el mismo mercado relevante que la televisión abierta y que por tanto compiten con ella. Es el caso de la Televisión de

pago, que muchas veces toma del aire las señales de televisión de los canales abiertos para encaminarla a través de sus redes sin mediar acuerdo con los canales de televisión abierta. En otros casos en cambio, cuando se trata de canales menos atractivos desde la óptica comercial exigen una contraprestación económica como requisito para encaminar estas señales.

Esta evidencia lleva a sostener la necesidad de regular el servicio de transporte de señales abiertas a través de los operadores de cable, permitiendo un trato igualitario, transparente y que garantice la universalidad de la televisión abierta.

El proyecto de ley no se hace cargo de esta necesidad, debiendo agregarse un artículo a estos efectos. Se trata de establecer que los operadores de cable no podrán transmitir contenidos de los operadores de Televisión abierta sin que medien los acuerdos previos al efecto, reconociendo que las televisiones abiertas podrán demandar el servicio, sin que les pueda ser negado, en la medida que resulte razonable y no afecte al servicio principal prestado por los operadores de cable.

H. Subsidios a la instalación y operación de canales regionales, locales y segmentados

Subsidios para la fase inicial. Que ayuden a la instalación y operación de canales regionales, locales o culturales. Asimismo fondos de fomento a la producción de contenidos de calidad.

Los proyectos de ley establecen algunos mecanismos correctivos pero se estiman que son insuficientes, debiendo fortalecerse. Una medida importante es la referida a la necesidad que TVN invierta parte de sus utilidades en la creación de contenidos de calidad que lego sean puestos a disposición de los operadores más pequeños. Adicionalmente se estima importante que los contenidos que se generan con subsidios estatales queden asimismo a disposiciones de dichos canales.

I. Regulación adecuada del servicio de transmisión de señales televisivas digitales

Se trata de un servicio nuevo, que debe enmarcarse en la ley general de telecomunicaciones, resguardando las condiciones de mercado que aseguren una oferta suficiente, y no discriminatoria para los canales que la requieran. A continuación presentamos una panorámica internacional respecto de esta materia. Como podemos observar, no obstante en Chile ser novedoso, a nivel internacional es una estructura de mercado generalmente aceptada.

UK	España	Italia	Francia	Australia	Nueva Zelandia	US
Transmisión separada con 2 operadores	Transmisión centrada en Abertis	Integrada verticalmente pero la nueva ley ha impuesto la separación	Transmisión separada	Hasta hace 10 años integrada, luego separada	Mix, integradas verticalmente y transmisores indepdendientes	Mix, empresas integradas y transmisores independientes

Estructura del mercado de transmisión de TV en entornos comparados

La gran novedad del Proyecto de Ley es la creación del servicio de transmisión de señales, que sigue la tendencia internacionalmente aceptada.

J. Seguimiento de la penetración de la Televisión Digital para introducir factores correctivos

El proyecto de ley no establece un sistema de indicadores de medición de la calidad de la televisión. De nuestra parte estimamos que además de un sistema general de medición debe elaborarse uno específico para realizar seguimiento del proceso de implantación de la TDT en Chile.

Entre los indicadores deberán considerarse aquellos que permitan mejoramiento de los conocimientos sobre las expectativas de los usuarios ampliando el análisis sobre las audiencias a variables como los estilos de vida y los hábitos de navegación audiovisual. Por lo que se refiere a la medición de las audiencias, hay que orientarse a análisis continuos que combinen el marco censal a nivel de hogares (a través del universo de terminales) con las muestras de panelistas a nivel de individuos, cuya audiencia se conozca por procedimientos cada vez más pasivos.

Asimismo, deberán considerarse aquellos que controlen el cumplimiento de metas para la digitalización por los concesionarios y fechas de cumplimiento de compromisos adquiridos por los operadores en los procesos de concurso convocado y adjudicado por el CNTV para la prestación de servicios asociados a la TDT.

2. Resumen

Las prioridades legislativas

A continuación hemos querido agregar una tabla de objetivos legislativos que a nuestro juicio de debieran inspirar a los legisladores y que debiera guiar tanto la discusión parlamentaria como el debate a nivel nacional. Los hemos formulado atendiendo a los principios que guían al observatorio, y sobre todo pensando en los principios que inspiran nuestra institucionalidad. Con ellos queremos evidenciar también que la gran reforma de la televisión no puede parcelarse porque los objetivos involucran a más de un cuerpo normativo. Dividir la discusión sería en definitiva truncar la gran oportunidad que representa la digitalización, con el consecuente perjuicio a la sociedad y a la democracia.

Condiciones para una transición exitosa	Reforma a la ley de TVN	Reforma a la ley del Consejo Nacional de TV	Ley General de Telecomunicaciones
Concebir las concesiones como la delegación de una función SOCIAL del Estado y no sólo como la entrega de un recurso material y en función de esto exigir un proyecto que defina compromisos sobre el uso del bien concesionado y no sólo un proyecto técnico eficiente.		X	
La Misión de la Televisión Pública abierta como elemento complementario de la TV comercial.	X	X	
Generar un mercado televisivo no discriminatorio, que de ligar a diversas líneas editoriales, pluralista e inclusivo.		X	
Construir las plataformas de tecnologías de la información necesarias para la entrada de chile en la sociedad de la información.		X	X
Evitar la instrumentalización de la televisión, al servicio de los intereses económicos, religiosos o políticos.	X	X	
Mejorar la institucionalidad de los órganos públicos y empresas públicas al servicio del bien común.	X	X	
Contribuir a la modernización de una televisión de calidad y para todos los chilenos.	X	X	X

Estructura del mercado de transmisión de TV en entornos comparados