

Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en **Chile**



JAVIER GARCÍA, MAYO 2022

APOYA:



**Es una publicación
de OBSERVACOM**
Observatorio Latinoamericano
de Regulación, Medios
y Convergencia

Gral. César Díaz 1239/101
Montevideo, Uruguay
www.observacom.org

Con el apoyo del
Programa Internacional para el
Desarrollo de las Comunicaciones
(PIDC) de UNESCO

Con el apoyo de
Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320
I Providencia
Santiago de Chile
www.fes-chile.org

Diseño: Valentina Galacio



Sobre licencia CC: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html



JAVIER GARCÍA

Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha y Máster en Derechos Fundamentales (especialidad en libertades informativas). En la actualidad es director del Observatorio del Derecho a la Comunicación (Chile) e investigador asociado del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM). •

INTRODUCCIÓN

Los medios de comunicación comunitarios son medios independientes, dirigidos por y para la comunidad. Estas iniciativas de comunicación ciudadana contribuyen a la generación de un ecosistema de medios de comunicación plural y diverso, promoviendo de esta forma la construcción de sociedades democráticas. El presente informe aborda la sostenibilidad de los medios comunitarios en Chile, tomando en consideración la situación y organización del sector, su margo normativo y de financiamiento. El informe se completa con una aproximación exploratoria de la implementación de la normativa, así como con unas conclusiones y recomendaciones finales.

Para la elaboración del informe se han utilizado fuentes normativas, así como decisiones de distintos órganos del Estado relativas al régimen de radio y televisión y al procedimiento de otorgamiento de concesiones. Para completar la información de fuentes primarias, se han revisado las respuestas a solicitudes de acceso a la información pública realizadas entre 2016 y 2021 y se han considerado publicaciones e información suministrada por personas involucradas en organizaciones que promueven la comunicación comunitaria en Chile. Este estudio forma parte de un proyecto del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM), que se desarrolla en el marco Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la UNESCO, y que pretende contribuir a la mejora de los entornos normativos y las políticas públicas hacia el sector para garantizar el pluralismo de los medios de comunicación y de derecho a la libertad de expresión en América Latina. <

1. SOSTENIBILIDAD ORGANIZATIVA

1.1 ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS EN CHILE

El desarrollo de los medios de comunicación comunitarios en Chile presenta muchos paralelismos con la experiencia de otros países de América Latina. Chile ha sido un país prolífico en el desarrollo de prácticas de comunicación alternativa y participativa que no buscan el beneficio económico, desde una diversidad de enfoques y agentes involucrados. Las primeras experiencias de comunicación comunitaria surgen al alero de la Iglesia Católica, y se orientan en el desarrollo local del Chile de regiones rurales y zonas aisladas, pudiendo obtener concesiones de radio para operar legalmente. Algunas de estas radios adquirieron un rol de medio de oposición y contrainformación durante la época de la dictadura (1973-1990). Cabe destacar en este sentido emisoras como Radio Voz de la Costa, creada en los 68 en la ciudad de Osorno, Radio Santa María, en la Región de Aysén o Radio Estrella de Mar, que nace en 1982 en Ancud y se despliega por el archipiélago de Chiloé. Si bien, son proyectos impulsados desde una institución religiosa, se encuentran muy marcados por el protagonismo de la comunidad, particularmente en momentos de movilización social.

Tras el fin del régimen autoritario del General Pinochet, hay una importante eclosión de radios comunitarias, particularmente en las zonas urbanas, que son impulsadas por organizaciones sociales que durante la dictadura ya venían desarrollando iniciativas de contrainformación y comunicación comunitaria. En enero de 1990 se constituye

la Agrupación Nacional de Radio Popular (ANARAP) y en abril de 1990 comienza sus emisiones Radio Villa Francia. En esa época se llegaron a contabilizar 58 experiencias radiales, 32 pertenecientes a la Región Metropolitana y 26 a regiones. A finales de los 90 las televisiones comunitarias se toman las ondas, con experiencias pioneras como la Señal 3 de La Victoria. Sin embargo, estas experiencias urbanas han encontrado numerosos obstáculos que han condicionado su desarrollo. El Chile, al igual que en la mayor parte de países de América latina, se produce un reconocimiento legal tardío y deficiente de este tipo de radiodifusión, dificultado el acceso a autorización de uso de espectro radioeléctrico y la sostenibilidad del sector. Las emisoras de radio comunitarias no pudieron optar a autorizaciones para emitir hasta 1996. A enero del año 2000 se habían otorgado únicamente 76 concesiones de radiodifusión de mínima cobertura para todo Chile, en 2010 la cifra aumenta 380 y en la actualidad existen un total de 454 concesiones bajo el alero de la ley de radiodifusión comunitaria ciudadana. Una parte significativa de las concesiones se destinaron a entidades religiosas, municipalidades e incluso empresas, ya que la normativa no impedía esta posibilidad hasta el año 2010. Mientras radios impulsadas por organizaciones comunitarias no han logrado obtener concesiones y desarrollan su actividad sin ningún tipo de autorización, expuestas a persecución, multas y condenas penales. En cuando a la televisión, hasta el año 2018 no se entregaron las 5 primeras concesiones de televisión comunitaria.

A pesar de los obstáculos y la ausencia de políticas públicas adecuadas, el movimiento de radios y televisiones comunitarias logró consolidarse, renovarse y mantenerse en el tiempo. Incluso han recuperado protagonismo en etapas de crisis social, como la vida en Chile tras el estallido social de 2019, donde los medios alternativos se han destacado como uno de los referentes informativos, lo que ha supuesto la consolidación de proyectos históricos como la Señal 3 de la Victoria¹, así como un destacable protagonismo de una nueva generación de medios populares multiplataforma que utilizan Internet como medio de difusión, como Piensa Prensa².

En el proceso de elaboración de la Nueva Constitución se han producido la participación de representantes de medios comunitarios y se han debatido distintas propuestas para incorporar a los medios comunitarios en el nuevo texto constitucional. El pleno de la Convención Constitucional ha aprobado un artículo en el que se indica que “el Estado fomenta la creación de medios de comunicación e información y su desarrollo a nivel regional, local y comunitario”.

1 <https://canal3lavictoria.cl/>

2 <https://www.piensaprensa.com/>

1.2 ARTICULACIÓN DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS

Las asociaciones de radios y televisiones comunitarias han desempeñado un rol fundamental en el desarrollo y reconocimiento legal de los medios comunitarios. La Asociación Nacional de Radios Populares, ANARAP, aglutina a las primeras radios comunitarias surgidas en los años 90 y se convierte en interlocutor ante el Gobierno, promoviendo un proyecto de ley de radiodifusión comunitaria. La reforma a la ley de telecomunicaciones de 2014, que introdujo la posibilidad de acceder a concesiones de radio de mínima cobertura (1 watt), no tuvo el efecto esperado por las radios comunitarias, muchas de las cuales no contaron con posibilidad de obtener autorizaciones para emitir. Este proceso provocó una crisis al interior de ANARAP que se auto disuelve en 1998 siendo remplazada por la Red Nacional de Radios Comunitarias RENARCOM y posteriormente por la Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile ANARCICH³. Esta organización aglutina alrededor de 300 radios asociadas, principalmente las que han obtenido concesiones, incluyendo radios de tipo religioso, pero no incorpora a radios que emiten sin autorización. ANARCICH promovió la mejora del marco normativo y el alcance de estas radios, que se concretó con la presentación de un proyecto de ley en 2007 y la aprobación de la Ley de radiodifusión comunitaria ciudadana en 2010.

Los medios comunitarios que no forman parte de ANARCICH han impulsado distintos espacios de articulación. En 2009 se crea la Red de Medios de los Pueblos (RMP)⁴, conformada por una pluralidad de medios de comunicación impresos, radiofónicos, televisivos y de internet de todo el territorio nacional, que realizaban encuentros periódicos. Alrededor de 2009 también crea el capítulo chileno de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-Chile)⁵. Ambas organizaciones se destacaron en la denuncia de la persecución penal a las emisoras comunitarias que carecían de autorización, por considerar que el marco normativo era deficiente y discriminaba a las iniciativas de comunicación ciudadana. El funcionamiento de estas organizaciones ha sido irregular, alternándose etapas de mayor y menor actividad, y en la actualidad ambas organizaciones se encuentran inactivas

3 <https://anarcich.cl>

4 <https://mediosdelospueblos.org>

5 <http://www.amarcchile.cl/>

Las televisiones comunitarias han conformado sus propios espacios de coordinación. Tras la aprobación de la Ley de Televisión digital en 2014, que reconoce por primera vez la televisión comunitaria, se formaliza la Asociación Nacional de Canales Comunitarios de Chile, entidad que desarrolla actividades de incidencia con el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). En la actualidad esta organización aglutina a una docena de proyectos de televisión, 5 de los cuales han obtenido una concesión.

Tras el estallido social de 2019 y con el posterior proceso constituyente, han surgido nuevos espacios de coordinación y trabajo colaborativo en el que convergen proyectos de reciente creación con otros de mayor trayectoria. Un ejemplo es MIC TV Chile, propuesta que articula alrededor de 70 medios independientes y comunitarios que desde el interior de la Convención Constitucional transmite programación televisiva diaria con contenidos informativo⁶, así como la Asociación Nacional de Medios de Comunicación Independientes y Comunitarios (ANAMIC). De consolidarse estas iniciativas, podrían dar lugar a una reconfiguración en la articulación de los medios comunitarios en Chile. <

2. SOSTENIBILIDAD NORMATIVA

2.1 RECONOCIMIENTO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS EN CHILE

El proceso de reconocimiento legal en Chile

Antecedentes

Con el fin de la dictadura comenzaron a proliferar en Chile emisoras de radio que carecían de concesión. La Ley n.º 18.168 General de Telecomunicaciones (LGTel) estaba diseñada para las radios comerciales y carecía de procedimientos efectivos para que estas nuevas emisoras obtuvieran autorizaciones de uso del espectro radioeléctrico. Para responder a las demandas del movimiento de las llamadas radios populares, en 1991 el Gobierno presenta un proyecto de reforma legal que contempla radioemisoras de mínima cobertura, orientadas a satisfacer una demanda comunicacional vecinal de carácter eminentemente social y cultural. En el proyecto original estas concesiones, con una potencia de 20 watt, estaban destinadas exclusivamente a organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro. Durante su tramitación parlamentaria estos aspectos del proyecto fueron modificados. El proyecto se aprueba en 1994, mediante la Ley n.º 19.277 que modifica el artículo 3 de la LGTel para introducir una nueva categoría de servicios, denominada “radios de mínima cobertura”, cuyo alcance no puede sobrepasar el territorio comunal, limitándose a 6 metros la altura de su antena y a 1 watt la potencia de transmisión⁷.

7 Con la excepción de localidades fronterizas o apartadas y con población dispersa donde podían autorizarse hasta 20 watt.

Esta normativa no suponía un reconocimiento diferenciado y expreso de la radiodifusión comunitaria. Cualquier entidad interesada, tanto empresas, municipalidades, grupos religiosos o agrupaciones comunitarias, podía obtener este tipo de concesiones, que se otorgaron hasta 2010 mediante concurso público, siendo el sorteo el criterio de selección entre las distintas solicitudes.

Reconocimiento expreso de la radio y televisión comunitaria

El reconocimiento legal de la radiodifusión comunitaria, como una categoría de comunicación específica, como tal, no se produce hasta 2010, con la aprobación de la Ley n° 20.433 de radiodifusión comunitaria y ciudadana (LRCC). Se trata de una ley específica destinada a la radiodifusión comunitaria, que incluye los aspectos fundamentales de su regulación, de forma clara y precisa. Esta norma cuenta con un reglamento específico (Decreto 122) que añade algunas precisiones, siendo de aplicación la Ley General de Telecomunicaciones (LGTel) en los aspectos no previstos en la ley. El régimen legal de la radiodifusión, incluida la de carácter comunitaria, se encuentra incorporada dentro del régimen sectorial de las telecomunicaciones.

La Televisión comunitaria es reconocida legalmente a partir de la aprobación en 2014 de la Ley n.º 20.750, que permite la introducción de la televisión digital terrestre. El régimen jurídico de la denominada “televisión local de carácter comunitario” quedó incorporada dentro la Ley n° 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión (LCNTV), siendo esta normativa sectorial la destinada a regular los distintos servicios de televisión. La ley aplica a las televisiones comunitarias el régimen general previsto para las televisiones privadas, estableciendo algunas reglas específicas relativas a su alcance, el procedimiento de adjudicación y al carácter no lucrativo de los prestadores.

No existe un reconocimiento expreso y diferenciado de los medios de comunicación indígenas, estos han quedado incorporados dentro de la denominación de radio o televisión comunitaria. Tanto la LRCC como la LCNTV se refieren específicamente a las comunidades y asociaciones indígenas como uno de los tipos de organizaciones que pueden acceder a concesiones de carácter comunitario.

Las leyes de radiodifusión y televisión contienen una completa regulación que resulta de aplicación a los medios comunitarios, estableciendo con alto grado de detalle las condiciones de uso y el procedimiento de acceso a las concesiones, su duración y renovación. Los aspectos esenciales no se delegan a normas de carácter reglamentario, como ocurre en otros países. El margen de actuación de las autoridades de regulación se limita a aspectos accesorios como la aprobación de las bases que rigen los concursos y la aplicación de los criterios de adjudicación.

La regulación de los medios comunitarios, y las restricciones en para el desarrollo de la actividad, mediante normas de rango legal, claras y precisas, cumple con el principio de legalidad que establece el artículo 13.2 de la Convención Americana de DDHH, que exige que las limitaciones en el ejercicio de estén contempladas en normas con forma de ley. Sin embargo, esto no implica un mayor cumplimiento de los estándares interamericanos, ya que el pleno ejercicio de los derechos reconocidos depende aún del desarrollo legislativo respecto a sus condiciones de acceso y de uso, así como a la eficaz y justa aplicación de la normativa. Como indica la Relatoría para la Libertad de Expresión “el reconocimiento legal para acceder a una licencia no es suficiente para garantizar la libertad, el pluralismo y la diversidad, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el acceso y uso de la licencia”⁸.

Definiciones de medio comunitario en la legislación de Chile

La LRCC no contiene un párrafo que describa o sintetice en qué consiste la “radiodifusión comunitaria ciudadana”. La definición de este servicio se realiza de forma fragmentada a lo largo de la ley. El artículo 1 indica que son servicios de libre recepción con un alcance máximo de “una comuna o una agrupación de comunas”. En el artículo 9 se establece el carácter no lucrativo del servicio, al restringir el acceso de estas concesiones a determinadas entidades: todo tipo de personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, comunidades indígenas, universidades, iglesias y organizaciones religiosas. Se excluye expresamente a las corporaciones y fundaciones dependientes de las municipalidades, así como a entidades extranjeras sin domicilio en Chile. Respecto a la finalidad del servicio, el artículo 8 se refiere a los fines informativos, comunitarios, sociales o culturales de la concesión, en el artículo 9 indica a los fines de las entidades prestadoras: promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, social, cultural, espiritual o de promoción de los derechos o principios constitucionales.

La LCNTV define a la televisión comunitaria de forma similar pero no idéntica, existiendo algunas divergencias. En su artículo 15ter, utiliza la denominación de “radiodifusión televisiva local de carácter comunitario” para referirse a los servicios de televisión que únicamente pueden ser prestados por personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Quedan expresamente excluidos las organizaciones político-partidistas y municipales. La ley no incorpora expresamente a las universidades y entidades religiosas, por lo que su inclusión dependerá si se configuran como

8 CIDH (2016): Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15, Párr. 810.

personas jurídicas de derecho público o privado sin ánimo de lucro. Respecto de la finalidad del servicio de carácter comunitario, el artículo 15ter se refiere a la promoción del desarrollo social y local, así como al acceso de contenidos producidos por “grupos sociales o personas que residan en la zona de cobertura de su concesión”. Este último aspecto, relativo a la participación ciudadana en el medio de comunicación, no forma parte de la definición de radiodifusión comunitaria ciudadana.

En ambas normativas se equipara el concepto comunitario con comunidad local, prestado por organizaciones privadas sin ánimo de lucro. La definición de radio o televisión comunitaria exclusivamente como un medio de comunicación de cobertura restringida o local, supone una restricción incompatible con los estándares interamericanos.

2.2 ACCESO A FRECUENCIAS Y CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO

Acceso a tipos de medios

La normativa no ha previsto la creación de medios comunitarios en los distintos soportes de difusión. Los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana únicamente pueden utilizar un segmento de la banda de Frecuencia Modulada (FM), pudiendo utilizar tecnología analógica como digital (art. 3 LRCC). Se excluye, por tanto, la banda de radiodifusión en Amplitud Modulada (AM) u otras que en pudieran utilizarse en el futuro para la radiodifusión digital.

En Televisión solo es posible la creación de medios de carácter comunitario en la modalidad de televisión digital de libre recepción a través de la banda UHF. Si bien, se ha previsto que la señal de las televisoras comunitarias con concesión se incluya dentro de la oferta local de los operadores de cable (servicios limitados de televisión). El artículo 15 quáter de la LCNTV establece la obligación, siempre que sea técnicamente factible, de acarrear cuatro canales regionales, locales o locales de carácter comunitario, correspondiendo al CNTV decidir, mediante concurso cuando existan mayor demanda.

Reserva de espectro

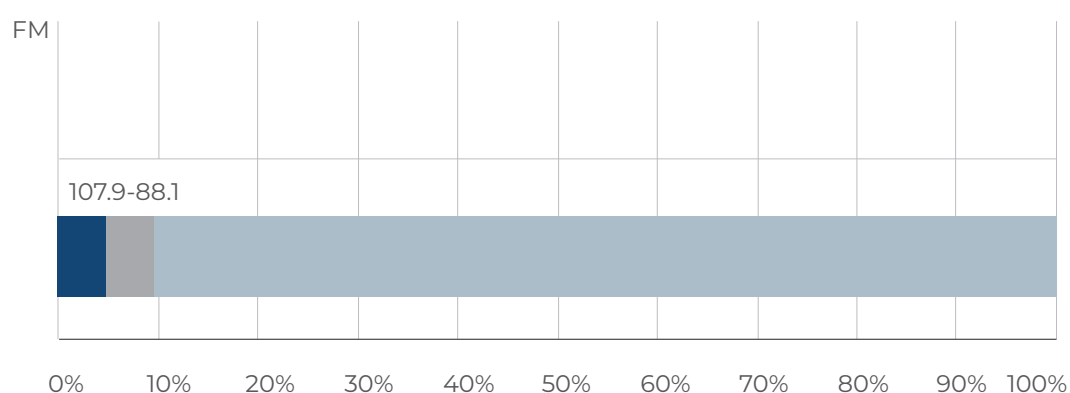
Dentro de la banda destinada a la FM, que comprende del 88.1 al 107.9 MHz, la LRCC establece un segmento especial destinado exclusivamente a concesiones de radiodifusión comunitaria ciudadana. En esta porción del espectro radioeléctrico tanto las radios de

mínima cobertura existentes de forma previa a la ley que cumplan los requisitos, como las otorgadas posteriormente. El tamaño del segmento entre el 107.1 y el 107.9 MHz, si bien se ha previsto mayor amplitud en territorios específicos:

- a) En la Región Metropolitana entre el 105.9 y el 107.9 MHz.
- b) En la Provincia de Valparaíso y las comunas de Quilpué y Villa Alemana, entre el 106.1 y el 107.9 MHz.
- c) En la Octava Región entre el 106.9 y el 107.9 MHz.
- d) En la Provincia de Cautín, entre el 106.7 y el 107.9 MHz

Esto supone que el espectro reservado oscila entre un 5%, correspondiente al segmento base, y un 10%, en la Región Metropolitana. En la siguiente figura se muestra una estimación gráfica.

GRÁFICO 1:
DISTRIBUCIÓN
DE LA BANDA DE
FM Y SEGMENTOS
PARA RADIOS
COMUNITARIAS



ELABORACIÓN PROPIA

Para hacer efectiva esta reserva de espectro, el artículo 5^o transitorio de la LRCC, ha previsto que el proceso de despeje del segmento, trasladando a las radios afectadas a otras frecuencias, se realice en un plazo de tres años tras la aprobación de la ley.

Dentro de estas franjas deben ubicarse tanto las nuevas concesiones otorgadas con posterioridad a la LRCC, como las radios de mínima cobertura ya existentes que se adapten a la nueva regulación. No es posible otorgar concesiones de radiodifusión comunitaria fuera de los segmentos del espectro señalados, excepto que una parte de esta reserva no se encuentre disponible por la imposibilidad de trasladar alguna de las concesiones.

Respecto de la televisión comunitaria, el artículo 50 de la LCNTV estableció una reserva del 40%, respecto de las concesiones disponibles tras la transición analógica digital, para destinada a señales de carácter culturales y educativas, así como a operadores regionales, locales y locales comunitarias. El CNTV puede aumentar o disminuir este porcentaje, que nunca puede ser menor al 30%. Esta reserva es de carácter parcial, no se aplica a la totalidad del espectro radioeléctrico, sino únicamente al remanente de frecuencias disponible tras el proceso de digitalización. No se establece una

forma concreta o plazo temporal para su cumplimiento, tampoco se ha previsto que parte del porcentaje se reserva a televisiones comunitarias, por lo que esto queda a criterio del CNTV, que en todo caso, debe considerar esta reserva en los llamados a concurso.

Alcance y condiciones técnicas de las emisoras de los medios comunitarios e indígenas

La normativa de radio y televisión restringe el alcance geográfico de las concesiones de medios comunitarios y prohíbe que formen cadenas o transmitan en red⁹. Las televisiones comunitarias solo pueden acceder a concesiones de ámbito local. En el caso de la radiodifusión la restricción es de mayor intensidad al establecer limitaciones técnicas que no se aplican a ningún otro tipo de operador, como la limitación de la altura de la antena a 18 metros o el tope de 25 watt en la potencia de transmisión, que únicamente puede aumentarse, de forma excepcional, en localidades fronterizas o apartadas, con población dispersa (a 40 watts), o cuando potencie las identidades culturales de los pueblos indígenas y lenguas originarias (a 30 watts).

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH se ha referido específicamente a esta normativa, indicando que “no parece existir ninguna razón para impedir que las radios comunitarias puedan tener cobertura local o nacional, dependiendo de su proyecto social. La radiodifusión comunitaria no está necesariamente limitada a áreas de servicio definidas geográficamente”¹⁰.

2.3 PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS DE ACCESO A CONCESIONES

Procedimiento de adjudicación de concesiones

Conforme a lo previsto en el artículo 13 de la LGTel y 7 de la LRCC, las concesiones de radiodifusión comunitaria se otorgan mediante concurso público, si bien se ha previsto el sorteo cuando varios concursantes obtengan puntuaciones similares. La regulación del procedimiento se encuentra detallada en la LGTel (art. 13 y ss), con algunas precisiones que incorpora la LRCC, y establece una periodicidad cuatrimestral para realizar los llamados a concurso, que deben ser publicados en el Diario Oficial.

⁹ Artículos 4 LRCC y 15 ter LCNTV.

¹⁰ CIDH-RELE (2017): Situación de la Libertad de Expresión en Chile. Informe especial de país 2016. párr. 127.

El procedimiento del concurso público de concesiones de televisión se encuentra detallado en la LCNTV (art. 22 y ss). La Ley menciona expresamente tanto los requisitos generales como los específicos que son de aplicación a las concesiones de carácter comunitario. Una de las particularidades del procedimiento es la participación de Comités asesores que escucharán, mediante audiencias públicas, a las organizaciones sociales que así lo requieran para la elaboración del informe a entregar al CNTV (art. 12.j LCNTV). Tanto los llamados a concurso como la decisión de adjudicación deben ser publicadas en el Diario Oficial (art. 15 LCNTV). La información y antecedentes más relevantes que proporcionen los postulantes a un concurso público se mantendrán disponibles en el sitio web del CNTV (art. 22 LCNTV).

Tanto la normativa de radio como de televisión establecen un sistema de reclamación ante el órgano administrativo respecto de posibles controversias respecto del resultado del concurso, y su posterior revisión judicial¹¹.

Requisitos y criterios de adjudicación de concesiones

Para concursar en el procedimiento de otorgamiento de concesiones a medios comunitarios es necesario acreditar la condición de entidad de carácter privado sin ánimo de lucro constituidas formalmente e inscritas en el correspondiente registro, debiendo entregar los certificados correspondientes sobre la entidad. No pueden presentar solicitudes las personas físicas o grupos informales.

En todos los concursos se exige la presentación de un proyecto técnico sobre las instalaciones y forma de transmisión, que deberá estar firmado por un ingeniero o un técnico especializado en telecomunicaciones¹².

En el ámbito de la televisión se exige además la presentación de un proyecto financiero, relativo a la prestación de la concesión, así como una declaración relativa a la orientación de los contenidos programáticos que los postulantes estén interesados en difundir en sus señales (art. 22 LCNTV). Esta documentación no se exige para la radiodifusión comunitaria, que únicamente se refiere a la entrega de un certificado de fines comunitarios y ciudadanos (art. 7 LRCC).

Respecto a los criterios de valoración, tanto en radio como en televisión se hace referencia a la adjudicación a quien acredite mejor calidad técnica del proyecto, si bien este elemento se complementa

¹¹ Arts. 15 LGTel y 27 LCNTV

¹² Arts. 13A LGTel y 22 LCNTV.

con otros criterios en los que se identifican divergencias. El artículo 8 de la LRCC indica lo siguiente: “La concesión de radiodifusión comunitaria ciudadana será asignada al postulante cuyo proyecto asegure una óptima transmisión, excelente servicio y el debido cumplimiento de los fines informativos, comunitarios, sociales o culturales, para el que se solicitó la concesión. En el caso de que dos o más concursantes estén en condiciones similares y no teniendo ninguno de ellos la calidad de anterior concesionario, el concurso se resolverá por sorteo público”.

En el caso de la televisión, el artículo 15 de la LCNTV establece que: “la concesión con medios propios será asignada al postulante cuyo proyecto, ajustándose cabalmente a las bases del respectivo concurso, y cumpliendo estrictamente con las exigencias relativas a su proyecto financiero y a las condiciones personales que la ley exige para ser titular o administrar una concesión, o representar o actuar en nombre de la concesionaria, ofrezca las mejores condiciones técnicas para garantizar una óptima transmisión”.

Órganos que valoran y deciden la adjudicación

Los estándares interamericanos ponen énfasis respecto a la independencia del órgano encargado del otorgamiento de licencias y que, en general, la autoridad de aplicación y fiscalización en materia de radiodifusión cuente con suficientes garantías funcionales, orgánicas y administrativas de tal forma que “no esté sometida a injerencias políticas del gobierno ni del sector privado”¹³.

Entre las medidas para salvaguardar esta independencia se encuentra la designación de los integrantes de organismo mediante un procedimiento de selección transparente, bajo criterios objetivos de idoneidad establecidos previamente que eviten conflictos de interés. La independencia no debe ser únicamente respecto de los grupos económicos, también debe asegurarse respecto del gobierno, con la finalidad de evitar interferencias indebidas,

13 CIDH (2010), párr. 53 “órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad. También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión. Es necesario aclarar que deben ser funcionarios autónomos que sólo están sometidos al imperio de la ley y la Constitución. Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas. Por último, es esencial asegurarle a la autoridad de aplicación y fiscalización, autonomía funcional, administrativa y financiera, y un presupuesto fijo (asegurado por ley) adecuado al mandato del que disponga. Finalmente, debe tratarse de un órgano responsable que rinda públicamente cuenta de sus actos

ya que, como indica el principio n.º 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que “la utilización del poder del Estado [...] el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión... con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar [...] a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidas por ley”¹⁴.

La autoridad para el otorgamiento de concesiones en el ámbito de la radiodifusión es la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), organismo de carácter administrativo dependiente jerárquicamente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. No se trata por tanto de un órgano independiente ni autónomo del Gobierno.

En el ámbito de la televisión la adjudicación de concesiones corresponde al Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Se trata de un órgano de carácter constitucional y con funcionamiento autónomo compuesto por once integrantes que deberán ser personas de relevantes méritos personales y profesionales. El presidente del CNTV es designado por el presidente de la República. Los otros 10 integrantes son propuestos por el presidente de la República al Senado, que debe pronunciarse sobre el conjunto de las proposiciones realizadas, sin posibilidad de evaluar individualmente las distintas candidaturas.

2.4 SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA

Sanciones administrativas y penales

El desarrollo de la actividad de radio y televisión está sometida a distintas obligaciones previstas en la correspondiente normativa. El incumplimiento de estas exigencias, o el funcionamiento irregular del servicio, justifica la aplicación de sanciones a medios de comunicación. Para que estas sanciones sean acordes con la Convención Americana deben respetarse ciertos requisitos de legalidad, estar justificadas para la protección de un objetivo legítimo, así como ser medidas necesarias y proporcionadas¹⁵. A este respecto “la CIDH y la Corte Interamericana han advertido que resultan sumamente gravosas para la libertad de expresión medidas como

¹⁴ N°13 Declaración de principios sobre libertad de expresión, CIDH (2014): Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Pág.183

¹⁵ Estas exigencias se derivan del denominado “test tripartito” contenido en el artículo 13.2, ver CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/II 30, de diciembre de 2009, párr. 134.

la revocación de una licencia o el establecimiento de sanciones penales. La retirada o caducidad de una licencia “sólo puede estar prevista y aplicarse ante supuestos de grave incumplimiento a la regulación que hayan generado perjuicios reales en los derechos de otras personas”¹⁶. En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de conductas que impliquen la violación de la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal”¹⁷

En el ámbito de la radiodifusión la caducidad de la concesión se destina a sancionar el incumplimiento del marco técnico, en particular cuando el concesionario altera sin autorización los elementos esenciales de la concesión, como la potencia de emisión o la ubicación del centro transmisor sin autorización (art. 34.4 LGTel). Esta sanción es de aplicación con independencia de que estos cambios afecten a terceros. En el caso de la radiodifusión comunitaria el artículo 16 de la LRCC establece que esta sanción también se aplica cuando el concesionario realiza conexiones en cadena con otras emisoras, transmite publicidad o propaganda política.

Las concesiones de televisión también pueden ser extinguida a causa de incumplimientos técnicos, así como por otros supuestos no previstos en la regulación de radiodifusión: cuando se acumulan varias sanciones en un periodo de tiempo o por incumplir requisitos formales la obligación de que los directivos de la televisión tengan nacionalidad chilena y no hayan sido condenados por delitos con penas superiores a 3 años de presidio (art. 33.4 LCNTV).

La LGTel ha tipificado como delito de carácter penal la radiodifusión sin autorización, y a quien permita utilizar sus instalaciones para operar. Estas conductas se sancionan con multa, comiso de equipos y pena de presidio de entre 61 días a 3 años. Esta sanción no requiere que la transmisión provoque interferencias en otros servicios, o que la actividad ilegal se realice con finalidad lucrativa.

16 Ídem, párr. 139.

17 Ídem, párr. 141.

2.5 IMPLEMENTACIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA E INDÍGENA

Acceso a concesiones

Radios de mínima cobertura

De forma previa al reconocimiento legal de la LRCC, los medios comunitarios debían optar a concesiones de radios de mínima cobertura. Este sistema permitió a muchas radios comunitarias que funcionaban sin autorización obtener una concesión, en ocasiones tras varios intentos. Pero muchas otras no lograron acceder autorizaciones, y, ante las deficiencias y retraso en la implantación de este modelo, optaron por transmitir sin autorización, con el consiguiente riesgo de persecución penal.

A finales de 1996 se habían otorgado únicamente 31 concesiones de mínima cobertura¹⁸, y en enero de 2000 aumentan a 76¹⁹. Durante la década del 2000 hay un aumento del número de concesiones llegando hasta un total de 380 en 2010, momento en el cual dejan de adjudicarse este tipo de concesiones. Se configura un sector de radios muy heterogéneo, donde solo una parte se corresponde con proyectos de comunicación comunitaria orientados a ser una canal de comunicación y participación de las comunidades en la esfera pública.

Radios comunitarias

La LRCC crea un nuevo marco jurídico que se aplica sobre una realidad ya existente, dando lugar a dos sistemas de acceso a concesiones de radio comunitarias. En primer lugar, esta ley permitía a las 380 radios de mínima cobertura existentes solicitar su transformación en la nueva tipología de radio comunitaria, estableciendo para ello un procedimiento con una serie de requisitos y plazos. A partir de las 285 solicitudes aceptadas, la SUBTEL debía modificar las condiciones técnicas y asignar una nueva frecuencia dentro del segmento reservado para estos servicios. Por otra parte, se establece un nuevo sistema para las nuevas concesiones de radiodifusión comunitaria, que no puede comenzar a implementarse hasta que no se concluye la transición de las emisoras existentes.

¹⁸ Aguilera, O. (1998) Radios comunitarias 1990-1996: Origen y proceso de legalización. Programa Comunicación Social de Base ECO, Educación y Comunicaciones

¹⁹ Aguilera, O; Yáñez, L y Rodríguez, M. A. (2001): Radios comunitarias y de mínima cobertura. Diagnóstico estado de situación en las radios comunitarias chilenas, Santiago, Programa Comunicación Social de Base, ECO, Educación y Comunicaciones.

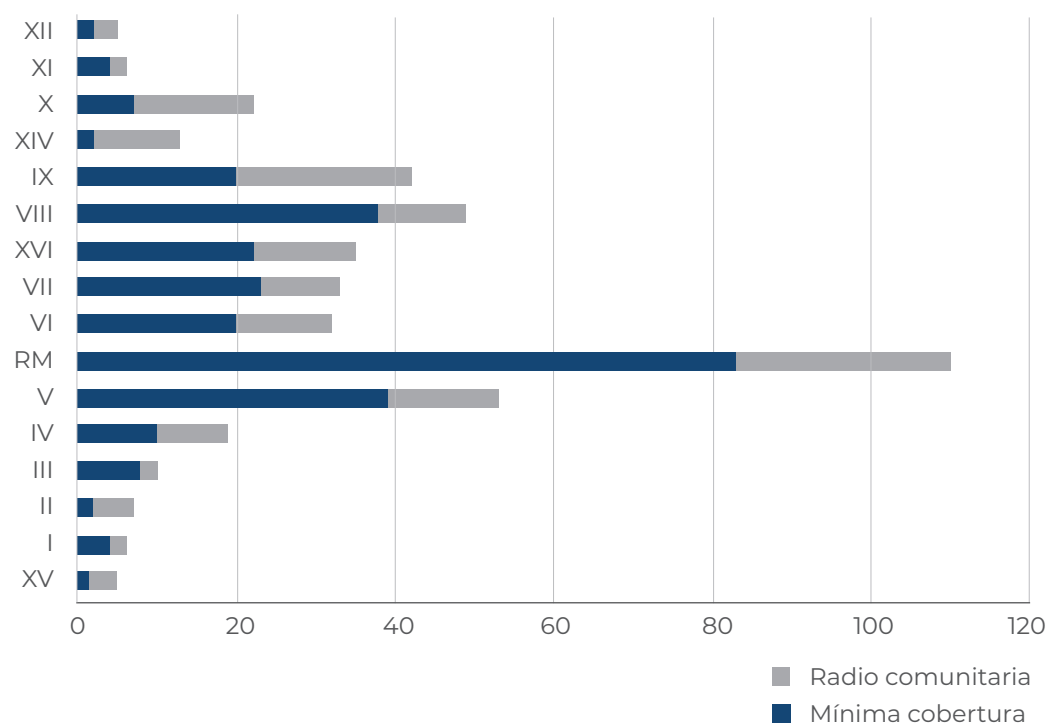
Los plazos previstos inicialmente en la LRCC no se cumplieron e incluso fue necesario modificar la ley en dos ocasiones para su ampliación (Leyes N°20566 de 2021 y N°20695 de 2013). Para cumplir con lo previsto en la ley era necesario el despeje del segmento del espectro requería reubicar a emisoras comerciales en otras frecuencias, así como tramitar cientos de solicitudes. Este complejo proceso requirió 5 años de tramitación, lo que supuso un retraso en la adaptación de las radios de mínima cobertura a las mejoras de potencia y cobertura previstas en la ley (de 1 a 25 watt y mayor altura de antena), así como un aplazamiento en la puesta en marcha de los nuevos concursos.

Los primeros concursos de radio comunitaria no comienzan a realizarse hasta 2013. Durante ese año se convocan concursos para únicamente 15 concesiones, correspondientes a zonas poco pobladas, con mayor disponibilidad de espectro, pero sólo se otorgaron 6 concesiones y 9 quedaron desiertas. En 2014 se adjudicaron 43 concesiones y en los años posteriores el número de concesiones ha ido aumentando progresivamente hasta llegar a las 162 actuales²⁰.

TABLA 1:
CONCESIONES DE
RADIOS COMUNITARIAS
POR TIPO Y REGIÓN
(ABRIL 2022)

MINIMA COBERTURA TRANSFORMADAS	OTORGADAS PORS LGCA
285 (635)	169 (37%)
Total: 454 concesiones	

GRÁFICO 2:
DISTRIBUCIÓN
DE LAS
CONCESIONES
POR REGIÓN



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SUBTEL (2022)

20 En el gráfico N°3, incluido en el apartado 6.4, se muestra la evolución en de los concursos de radio y el número de concesiones asignadas.

A partir de la revisión del listado de titulares de las concesiones, se estima que apenas un 3% de estas han sido otorgadas a organizaciones indígenas. Una cifra que contrasta con el elevado número de concesiones que ostentan entidades de tipo religioso de diverso credo, que suponen más del 30% del total de las concesiones. De estas, se estima que más de la mitad eran originalmente radios de mínima cobertura y el resto han obtenido la concesión en los últimos años. La LRCC no excluye el proselitismo religioso y ha previsto específicamente que las organizaciones religiosas sean titulares de concesiones de radiodifusión comunitaria.

Para tener una visión general del efecto que ha tenido la aprobación de la LRCC en el sector de la radiodifusión, se expone a continuación una tabla con los cambios producidos en la distribución de las concesiones a los distintos tipos de concesionarios.

TABLA 2:
EVOLUCIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE LAS CONCESIONES DE RADIODIFUSIÓN POR TIPO DE SERVICIO (ABRIL 2022)

RADIO	AM	COBERT MÍNIMA	COMUNITARIAS	CONVENCIONAL	OTRAS	TOTAL
2010	153 (17%)	369 (19%)	1.517 (74%)	0	2066	
2021	145 (6%)	454 (18%)	1927 (76%)	6	2531	

FM

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SUBTEL (2022)

Como se observa, el nuevo marco legal de la radiodifusión comunitaria no ha supuesto un cambio de tendencia en la asignación de concesiones. La mayor parte de las concesiones, las de mayor potencia y alcance geográfico, se destinan a a radiodifusión comercial. Incluso, tras el cambio de sistema de radios de mínima cobertura al actual, ha disminuido la cantidad de concesiones que se adjudican por concurso, posiblemente por la falta de frecuencias disponibles dentro del segmento dedicado a la radiodifusión comunitaria. Desde 2010, año de aprobación de la LRCC, se han otorgado medio millar de nuevas concesiones de radiodifusión, de las cuales solo 162 corresponden a radios comunitarias, lo que supone apenas un 4% del espectro disponible, porcentaje que se aproxima al tamaño del segmento de espectro reservado a la radiodifusión comunitaria.

Televisiones comunitarias

Hasta la modificación en 2014 de la LCNTV, alrededor de una docena de televisiones comunitarias operaban sin ningún tipo de autorización. Dada la precariedad del sector, algunas de estas televisiones no lograron consolidarse y desaparecieron, a la vez que han aparecido nuevos proyectos que utilizan Internet como plataforma de difusión. La mayor parte de ellos se aglutina en la Asociación de Canales Comunitarios, que ha tenido un rol muy activo en el ac-

ceso a concesiones de televisión digital. En el año 2017 se realizaron los primeros 10 concursos específicamente destinados a televisiones comunitarias. La mitad de ellas quedaron desiertas, por lo que se otorgaron un total de 5 concesiones en las siguientes Regiones: 2 en Metropolitana, 1 en Arica, 1 en O'Higgins y 1 en Biobío.

Se trata de un número muy reducido en relación con los otros tipos de operaciones de televisión. En la siguiente tabla se muestra la actual distribución de las concesiones de televisión, así como la situación previa al acceso de las televisiones comunitarias, lo que nos permite dimensionar los efectos del reconocimiento legal de estos servicios.

TABLA 3:
EVOLUCIÓN EN LA ASIGNACIÓN DE LAS CONCESIONES DE TELEVISIÓN POR TIPO DE SERVICIO

TELEVISIÓN	COMUNITARIAS	LOCALES	REGIONAL	NACIONAL	TOTAL
2014	0		767		767
2021	5 (0,6%)	66 (7,8%)	57 (6,7%)	719 (85%)	847

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CNTV (2021)

Desde la aprobación en 2014 de la Ley N° 20.750, destinada a la introducción de la televisión digital terrestre, se ha otorgado un total de 80 nuevas concesiones de televisión. De estas, 5 han sido otorgadas a televisiones comunitarias, lo que equivale a un 6% del total.

Reserva de espectro

En radiodifusión la reserva de un segmento de la banda FM a la radiodifusión comunitaria ciudadana ha tenido un efecto negativo para el sector, al impedir su crecimiento. En el sistema de llamados a concurso de radios de mínima cobertura no existía una limitación previa en el número de concesiones, y se podían utilizar frecuencias disponibles en toda la banda de FM. Al establecer un segmento de dimensiones tan reducidas, que oscila entre el 5 y 10% de la banda, la reserva de espectro opera como un tope en el número de concesiones posibles dentro de una misma localidad, que permite entre 2 y 4 concesiones por localidad. Del análisis del listado de concesiones se deduce que las dimensiones del segmento destinado a la radiodifusión comunitaria, más amplio en provincias específicas, se diseñó principalmente para garantizar espectro suficiente para las radios de mínima cobertura existentes. De esta forma, en las localidades donde ya operaban 4 concesionarios, el segmento es más amplio.

En muchas localidades, como San Fernando, la capacidad del segmento quedó agotada con las radios de mínima cobertura ya exis-

tentes, sin posibilidad de abrir nuevos concursos, lo que impidió a los nuevos proyectos de radio comunitaria acceder a concesiones y contribuyó al aumento de las radios que operan sin autorización. Por lo tanto, desde la aprobación del LRCC el incremento del número de concesiones se produce en localidades y sectores, rurales o menos poblados, donde había un menor número de radios de mínima cobertura.

En el ámbito de la televisión no se ha previsto un número o porcentaje específico para las concesiones de carácter comunitario. Las concesiones se van otorgando semestralmente, atendiendo a la demanda de los distintos actores. El CNTV está destinando una parte de las frecuencias disponibles a concesionarios de carácter comunitario. La reserva se realiza en función de las solicitudes de llamados a concurso que han sido declaradas factibles técnicamente. De este modo, cuando no hay peticiones para concursos de televisión comunitaria las frecuencias se entregan a otros operadores, por lo que en un futuro no habrá posibilidad de otorgar concesiones de carácter comunitario. Esta situación ya ocurre en algunas localidades, como Lirquen, El Belloto, Padre Las Casas, Collimallín o San Ramón²¹.

Procedimiento y criterios de adjudicación de concesiones

La apertura de concursos para radios y televisiones comunitarias está supeditada a la previa solicitud por parte de las entidades interesadas en obtener una concesión. Tanto SUBTEL como el CNTV cuentan con un formulario tipo que deben entregar las entidades interesadas. El formulario del CNTV resulta sencillo de completar ya que requiere únicamente señalar la localidad donde se pretende obtener la concesión, indicando la localización de la planta transmisora y la potencia de transmisión solicitada. En radiodifusión sonora, completar el formulario de solicitud, que es idéntico para los distintos tipos de concesión, requiere identificar la frecuencia que se considera está disponible, debiendo realizar cálculos técnicos y mediciones de recepción de emisoras de la zona de interés en las frecuencias que solicita. Se trata de un trámite que resulta sencillo para las empresas de radio, que cuentan con personal técnico y experiencia, pero que puede resultar complejo de cumplimentar para las organizaciones comunitarias y comunidades indígenas, particularmente en ciudades o zonas donde existan varias comunas colindantes. Esta situación constituye una primera barrera de acceso a concesiones. Si bien, la SUBTEL muestra públicamente las frecuencias que han sido otorgadas y están siendo utilizadas, no informa respecto de la disponibilidad de frecuencias para futuros servicios de radiodifusión, tampoco ha previsto un procedimiento simplificado, asesoramiento u orientación a las organizaciones solicitantes para identificar las frecuencias disponibles en las distintas zonas de servicio.

21 CNTV Ords. N°11.556, de 22 de julio de 2020.

Considerando el espectro disponible, la SUBTEL estudia la factibilidad técnica de las solicitudes recibidas, tanto de servicios de radio como de televisión. Posteriormente se realizan los llamados a concurso correspondientes a las frecuencias solicitadas que se encuentren disponibles. En este proceso se ha identificado un elevado número de solicitudes que son consideradas no factibles, por no existir espectro disponible. En televisión no se dispone de cifras generales, pero sí de las solicitudes de aperturas de concurso realizadas en 2020, 6 de las 11 peticiones fueron consideradas factibles para ser incluidas en los llamados a concurso²². Respecto de la radiodifusión comunitaria, durante 2015 y 2016 se registraron solicitudes para un total de 363 localidades, de las cuales solo 151 fueron objeto de concurso, el resto de las solicitudes (58%) se consideradas no factibles, por lo que no se abrieron concurso. Estas cifras muestran una posible barrera de acceso a la radiodifusión comunitaria, relacionada con la escasez de espectro radioeléctrico disponible para estos servicios.

Los llamados a concurso tienen carácter público, las bases del concurso y formularios son accesibles de forma gratuita. Tanto SUBTEL como CNTV cuentan en su página web con información detallada tanto de los concursos realizados como de los llamados a realizar²³. En radiodifusión la SUBTEL desarrolla una programación anual de los concursos, se realizan tres llamados al año, siempre en las mismas fechas. Todo el proceso queda documentado de forma detallada (participantes, puntuación obtenida, etc.) y es transparentado en la web. El CNTV realiza concursos todos de forma periódica, que organiza por semestres. La información respecto de los concursos realizados se limita a ofrecer el resultado y el acta de la reunión en la que se decide.

Las concesiones de radio y televisión comunitaria se obtienen mediante concursos diferenciados. Sin embargo, se observa que las bases que rigen el concurso son muy similares a las destinadas a la adjudicación de medios de carácter comercial. No se ha diseñado un procedimiento de selección adaptado a las particularidades y finalidades de los medios comunitarios. La documentación requerida y los criterios de valoración de los concursos coinciden con las aplicadas a la radio y televisión de carácter comercial, con la única salvedad de acreditar el carácter de entidad no lucrativa.

Para participar en el concurso de radiodifusión comunitaria se debe entregar documentación administrativa de la entidad (estatutos, Rut, certificados, etc.), así como un proyecto técnico firmado

²² CNTV Ords. N°1.074, de 20 de enero de 2020 y n.° 11.556, de 22 de julio de 2020.

²³ Ver [aquí](#)

por un ingeniero o técnico especialista en telecomunicaciones. No se requiere la presentación de un proyecto de propuesta programática de contenidos, la forma en la que participa la comunidad en la radio o como se van a atender necesidades sociales de la población destinataria del servicio. Únicamente se exige la entrega de un certificado de fines comunitarios y ciudadanos que otorga la División de Organizaciones Sociales a toda organización que así lo auto declare. La SUBTEL se limita a verificar si la documentación presentada cumple con los requisitos, así como a valorar los proyectos técnicos en función de los cálculos de cobertura o el plazo de inicio de las transmisiones. Si existen más de un solicitante y estos obtienen una puntuación similar, el concurso se resuelve mediante sorteo. En definitiva, para otorgar la concesión no se valora el mejor proyecto de contenidos, por su contribución al pluralismo o por los beneficios sociales o culturales. Tampoco se ha previsto ningún mecanismo para cumplir el mandato del artículo 2 de la LRCC relativo a garantizar el acceso equitativo a las concesiones, de todos los sectores sociales.

En los concursos de televisión comunitaria²⁴, junto con la documentación administrativa y el proyecto técnico firmado por un ingeniero o técnico especializado en telecomunicaciones, los postulantes deben entregar un proyecto financiero y una declaración de los contenidos programáticos en la que deben indicar de qué manera darán cumplimiento a su obligación de velar por la promoción del desarrollo social y local, y dar cabida a la producción realizada por grupos sociales o personas que residan en la zona de cobertura de su concesión. La SUBTEL realiza la evaluación del proyecto técnico y asigna una puntuación. Funcionarios del CNTV verifican el cumplimiento de los requisitos formales y técnicos y elaboran un informe con la evaluación del proyecto financiero y programático, asignando puntuaciones según unos indicadores previstos en las bases. En cada uno de los concursos participa un Comité Asesor que realiza audiencias públicas y elabora un informe para el CNTV²⁵. El Consejo del CNTV, considerando los informes y las puntuaciones obtenidas en los apartados financieros y programático, decide a quién otorga la concesión. La puntuación del proyecto técnico se utiliza únicamente como criterio de admisión al concurso, por lo que no determina a quién se le otorga la concesión, como ocurre en la radiodifusión.

La exigencia de presentar un detallado proyecto técnico firmado por un ingeniero o técnico especializado, para postular a los concursos, excede de la capacidad de la que disponen la mayor parte

²⁴ Ver, por ejemplo, las bases del concurso de 2020 aprobadas por CNTV, Resolución exenta N°465, de 26 de agosto de 2020.

²⁵ Los Consejo asesores están previstos en el artículo 12 ter LCNTV y su funcionamiento se encuentra regulado en la Resolución Exenta N°473 de 25 de agosto de 2017.

de organizaciones comunitarias y las comunidades indígenas que no tienen experiencia en este tipo de procedimientos. Según algunos testimonios es frecuente contratar a un técnico externo para la elaboración del proyecto, lo que puede suponer gastos que rondan el millón de pesos. Ante la complejidad del proceso de postulación y la necesidad de incurrir en gastos económicos, sin garantías de obtener la concesión, o que esta dependa de un sorteo, son aspectos que desincentivan a muchas organizaciones. Esta circunstancia puede ser la principal causa del alto índice de concursos que quedan desiertos por ausencia de solicitantes de concesión, incluidos quienes promovieron el llamado a concurso. En la siguiente tabla se muestra el número y porcentaje de concursos declarados desiertos por la ausencia de postulantes.

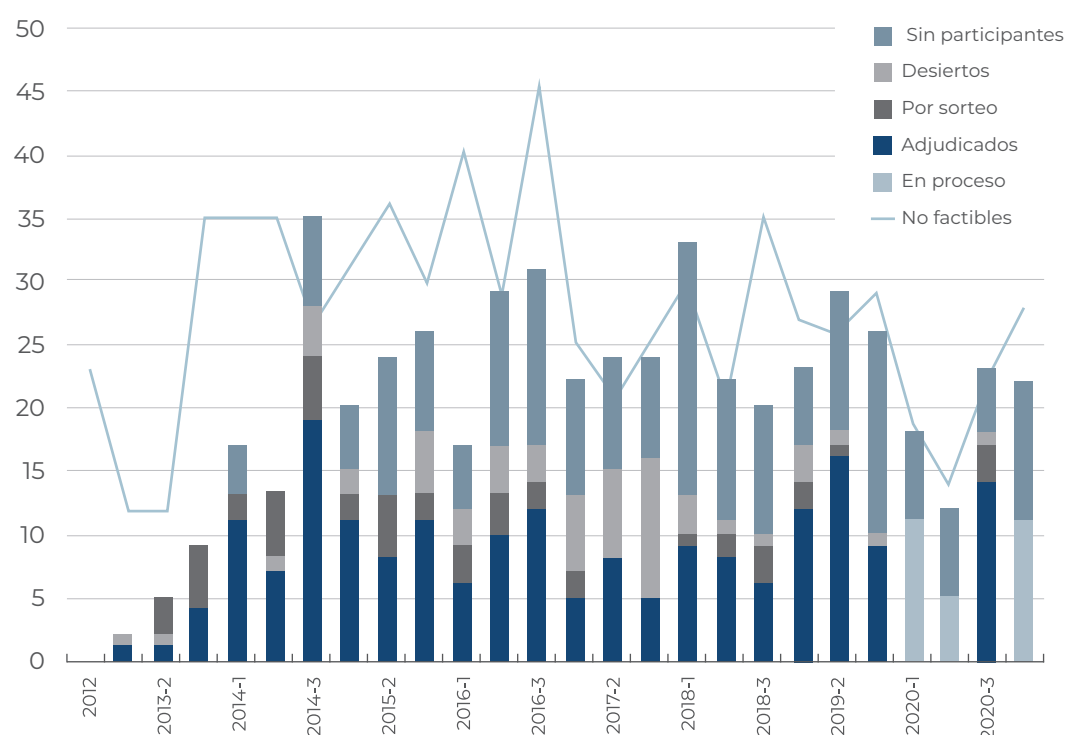
TABLA 4:
NÚMERO Y
PORCENTAJE DE
CONCURSOS SIN
PARTICIPANTES
Y DESIERTOS

	RADIODIFUSIÓN	TELEVISIÓN
Nº llamados a concursos	538	17
Concursos sin participaciones	207 (38,5%)	11 (65%)
Desiertos por no cumplir requisitos	59 (11%)	0

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SUBTEL (2021) Y CNTV (2021)

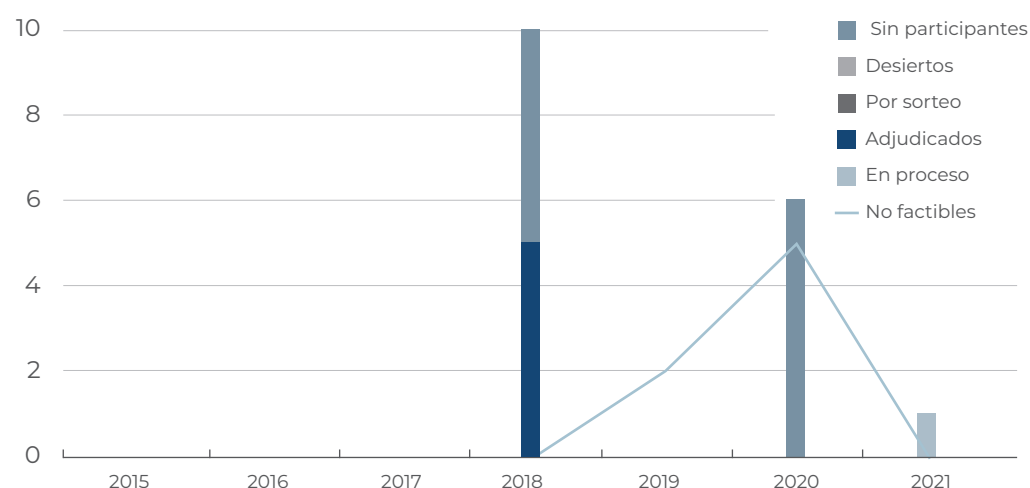
En las siguientes figuras, se muestra la evolución en los concursos de radio y televisión comunitarias desde su reconocimiento. A partir de los datos disponibles, se indica el número de solicitudes a concurso que fueron excluidas o consideradas no factibles (línea azul), y en cada columna se refleja el número de concesiones que fueron objeto de concurso, con información desagregada respecto de su otorgamiento o no.

GRÁFICA 3:
EVOLUCIÓN DE LOS
CONCURSOS DE
RADIODIFUSIÓN
COMUNITARIA
ELABORACIÓN
PROPIA A PARTIR
DE SUBTEL



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CNTV (2021)

GRÁFICA 4:
EVOLUCIÓN DE
LOS CONCURSOS
DE TELEVISIÓN
COMUNITARIA



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CNTV (2021)

Radios de pueblos indígenas

Tanto la normativa de radio como de televisión han previsto que las comunidades y grupos indígenas puedan acceder a concesiones, tanto de carácter general como comunitario. Sin embargo, se han identificado una serie de carencias y obstáculos que dificultan que estos grupos desarrollen sus propios medios de comunicación.

Un primer aspecto a destacar es que, en el ámbito de los medios de comunicación, la normativa no ha previsto aspectos relacionados con las exigencias que se derivan del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que en su artículo 16 indica que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas.

En la revisión de documentación realizada para elaborar este informe, no se han encontrado recursos financieros, de carácter estructural, destinados al desarrollo de medios de comunicación indígenas. Tanto la normativa, como la información relativa a los concursos públicos, solo está disponible en idioma castellano y no consta que se hayan realizado campañas específicas para informar a las comunidades y grupos indígenas respecto de la posibilidad de desarrollar sus propios medios de comunicación y obtener concesiones de radio o televisión comunitaria.

Los requisitos y el procedimiento que se exige a las comunidades indígenas, para obtener una concesión, son idénticos al que se aplica a otras organizaciones no lucrativas. La primera exigencia para poder participar en los concursos es estar constituido formalmente como persona jurídica sin ánimo de lucro, en alguna de las formas previstas en la normativa. La ley que regula la constitución y registro de las

Comunidades Indígenas exige la presencia de un notario o funcionario público Asamblea de constitución para que este acuerdo tenga validez²⁶. Este tipo de requisitos desconoce la cultura y formas de organización propias de los pueblos indígenas y los obliga a utilizar instrumentos que pueden resultar gravosos e innecesarios, en particular con comunidades que se encuentran en zonas aisladas o que se oponen a adoptar formas organizativas distintas a las que ya disponen.

Las dificultades que se han indicado previamente, respecto de la postulación a los concursos, son particularmente gravosas para las Comunidades indígenas, ya que estos pueblos continúan viviendo en estado de pobreza y marginación que requiere de medidas afirmativas para equilibrar esta situación. En el ámbito de la comunicación no se han identificado concretos mecanismos para facilitar la creación de medios de comunicación indígenas, lo que explica el reducido número de concesiones otorgadas a comunidades y organizaciones de pueblos originarios. En la revisión realizada al catastro de concesionarios de la SUBTEL se identificaron 11 organizaciones indígenas como titulares de concesiones de radio comunitaria²⁷: Asociación Indígena Consejo Atacameño (San Pedro De Atacama); Comunidad Indígena Juanico Antinao (Cañete); Comunidad Bíblica y Comunicacional Mapuche Pelom (Padre Las Casas); Comunidad Indígena Marin Aillapi Ii (Villarrica); Centro Integral De Desarrollo Local Mapuche Callfulican Tralcapulli (Calafquen); Fundación De Educación Para El Desarrollo Indígena Luis Aburto Aquíñanco De Niguen (Calbuco); Comunidad Indígena Coihuin De Compu (Chiloé); Asociación Indígena Pocuno (Cañete), Agrupación Indígena Cultural Social Deportiva y Recreativa Unidos por La Tierra (Arica); Corporación de Desarrollo y Comunicaciones Mapuche Xeg-Xeg (Licanray); Centro Integral de Desarrollo Local Mapuche Callfulican Tralcapulli (Calafquen). Estas dos últimas tienen concesiones convencionales, el resto cuentan con una concesión de radio comunitaria.

Estas no son las únicas radios indígenas, existe un número indeterminado de radios que transmiten en FM pero que carecen de autorización. Se trata de radios con escasos recursos que encuentran grandes dificultades para mantenerse en el tiempo, por lo que han ido desapareciendo o trasladando su actividad a internet²⁸. En algunos casos han sido objeto de persecución penal en aplicación del artículo 36B de la LGTel. Este es el caso de Radio Kimche Mapu, que opera desde 2011 en el valle Puqueñi Lumaco (Lanco -Los Ríos),

²⁶ Art. 10 Ley n.º 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena.

²⁷ Es probable que el número sea mayor al no considerarse titulares cuya denominación no hace referencia expresa al carácter indígena. En todo caso, se estima que el número no es mucho mayor, pudiendo llegar a la veintena.

²⁸ Gutiérrez Ríos, Felipe (2014): *weaukiñzugu. Historia de los medios de comunicación mapuche*.

donde habitan un millar de personas de origen mapuche. La radio fue denunciada por una autoridad local y obligada a cesar sus emisiones. Los hechos fueron denunciados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que en 2013 recomendó al Estado de Chile “que tome las medidas necesarias, incluidas las de naturaleza legislativa, para disminuir las restricciones a los medios comunitarios a las que se enfrentan los pueblos indígenas, en fomento de los idiomas de pueblos indígenas”²⁹. El Estado de Chile anunció el desarrollo de un programa para la creación de 30 emisoras indígenas comunitarias, con un financiamiento anual de diez millones de pesos por tres años³⁰. Este programa, previsto para 2014-2016 no fue implementado y el Estado de Chile se limitó a otorgar autorizaciones provisionales de corta duración a varias radios indígenas.

En el ámbito de la Televisión, hasta el momento, ninguna organización o comunidad indígena ha obtenido concesión para transmitir. La Corporación Mapuche para las Comunicaciones e Innovación Wagulhen, que desarrolla el proyecto Werken TV, postuló en 2020 a una concesión en Temuco. Al no considerarse factible su solicitud para televisión comunitaria³¹, la organización se vio obligada a participar en el concurso para televisión convencional, en el que compitió con dos empresas. La concesión fue adjudicada a una cadena de televisión de ámbito nacional, que obtuvo una mejor valoración del proyecto técnico y económico, pero con un proyecto programático de menor calidad. La organización mapuche ha presentado una reclamación al CNTV en la que cuestiona la forma en la que este organismo valora los proyectos de los solicitantes. Esta misma organización solicitó en 2020 acceso a una de las frecuencias de ámbito nacional que la Ley del CNTV reserva para señales culturales o educativas. El CNTV indicó que aún no se ha aprobado el procedimiento para concesiones nacionales de carácter cultural o educativo previsto en la ley de 2014.

Aplicación de sanciones a radios comunitarias

Sanciones administrativas

Se han identificado varios casos de radios comunitarias sancionadas con la caducidad de la concesión por el incumplimiento de las condiciones técnicas de uso de las frecuencias. En la etapa de las radios de mínima cobertura ha sido frecuente estas sanciones a los concesionarios que aumentaban la potencia autorizada (1 watt) para obtener una cobertura mayor.

²⁹ CERD (2013): Observaciones finales sobre Chile, aprobadas en 83º período de sesiones (CERD/C/CHL/CO/19-21).

³⁰ Diario U Chile, 27/11/2013: Ver [aquí](#)

³¹ CNTV Ord. N°11.556, de 22 de julio de 2020.

Durante el lento proceso de adaptación de los radios de mínima cobertura a las condiciones de utilización de la concesión previstas en la LRCC, algunos radios aumentaron su potencia de transmisión de 1 a 25 w, anticipándose a la autorización de la SUBTEL. En algunos casos fueron sancionadas con la caducidad de la concesión³². Radio La Voz de Paine acudió a la Corte Suprema que, en su sentencia de 5 de noviembre de 2015, dejó sin efecto la caducidad de la concesión al considerar el importante rol social y de utilidad pública de este tipo de radios (Rol N°18.621-2015).

En estos supuestos, el incumplimiento a la regulación no ha generado perjuicios en los derechos de otras personas que pudieran justificar la aplicación de una medida tan drástica con efectos restrictivos en el ejercicio del derecho a desarrollar medios de comunicación. Asimismo, existen medidas alternativas y menos restrictivas que la revocatoria de la concesión, como la aplicación de sanciones económicas. De tal forma que esta sanción resulta desproporcionada y contraria a los estándares interamericanos en la materia.

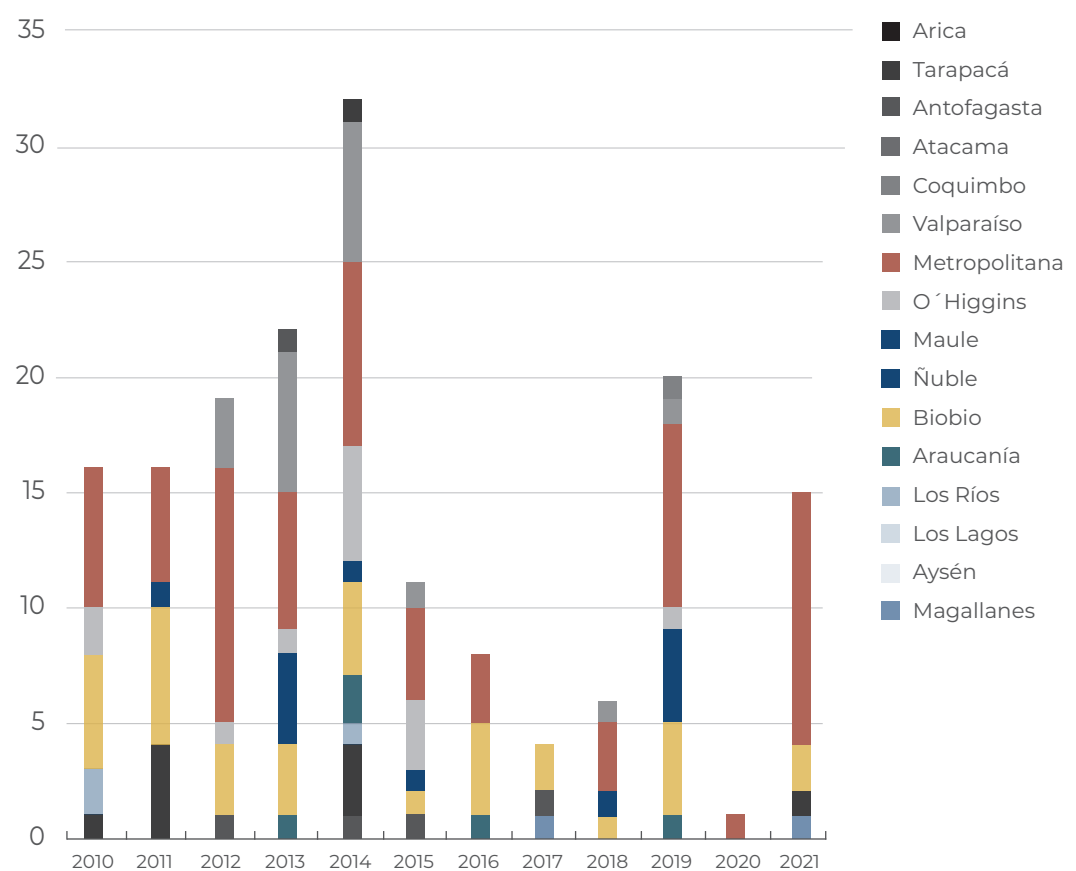
Persecución penal del artículo 36B LGTel

A partir de la información disponible, el procedimiento habitual que se sigue a las denuncias relativas a emisoras sin autorización consiste en lo siguiente. La SUBTEL recibe una denuncia y, tras verificar la localización de la emisora y su situación irregular, traslada la denuncia a la Fiscalía correspondiente. La policía, a partir de las instrucciones del Fiscal, se persona en la sede de la radio y procede a la incautación de sus equipos y a la detención de las personas que se encuentren en ese momento operando la emisora para conducirlos a la unidad policial respectiva donde se les toman los datos, para después ser puestos en libertad. Si los detenidos son formalizados por la Fiscalía se iniciará un proceso penal en el Juzgado de Garantía correspondiente cuya duración puede prolongarse por más de un año. En atención a la escasa gravedad del “delito” y la ausencia de antecedentes penales la pena de presidio es sustituida, a petición de la Fiscalía, por medidas alternativas como el compromiso de abandonar la actividad y acudir a firmar mensualmente durante un año. No se ha registrado ningún caso de pena efectiva de presidio, si bien distintos testimonios destacan los efectos traumáticos del allanamiento policial y el posterior temor ante una posible condena. En ocasiones no se ha producido intervención policial, sino que el denunciado recibe una notificación para acudir a declarar a Fiscalía o a una audiencia judicial.

32 Entre otras, se declaró la caducidad de la concesión de radiodifusión sonora en mínima cobertura de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Comuna de Algarrobo (Decreto 115 exento 2014) y de la Organización de Radioaficionados y Comunicaciones de la Radio Comunitaria de Graneros (Decreto 579 exento 2018).

La persecución penal a las emisoras sin autorización ha sido variable en el tiempo. Desde su tipificación como delito en 1991, hasta el año 2004 no existen registros sobre su aplicación. Los allanamientos policiales a emisoras comienzan a realizarse a partir de 2005, tras las presiones de la Asociación de Radios Comerciales de Chile a la SUBTEL para que intensificara la fiscalización por el uso irregular del espectro radioeléctrico. Entre 2005 y 2010 se tiene constancia de 48 denuncias por radiodifusión sin autorización. En los años posteriores a la aprobación de la LRCC se produce un significativo aumento de las denuncias que la SUBTEL presenta a la Fiscalía, un centenar entre 2011 y 2015. En el período comprendido entre 2016 y 2021 se registran 56 denuncias ante la Fiscalía. La Regiones donde se registra un mayor número de denuncias son: Metropolitana (RM), Bio-Bio (VIII) y Valparaíso (V). En la siguiente tabla se muestra una evolución anual desde la aprobación de la LRCC hasta la actualidad.

GRÁFICA 5:
NÚMERO DE DENUNCIAS POR REGIÓN ENTRE 2010 Y 2021



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SUBTEL

A partir de las alertas realizadas por organizaciones como AMARC-Chile o la Red de Medios de los Pueblos sobre este fenómeno, se deduce que un número significativo de las emisoras afectadas han sido radios de carácter comunitario³³. Las cifras expuestas muestran un efecto paradójico, tras la aprobación de la LRCC se produce un aumento de las denuncias, existiendo una correlación entre estas

33 Red de Medios de los Pueblos (2009). Radiodifusión en Chile: Informe sobre la penalización de la transmisión sin licencia y cierre de radios comunitarias en Chile. Santiago de Chile: ECO Comunicaciones

y el número de asignaciones de concesión a radios comunitarias.

La aprobación de la LRCC, que fue valorada positivamente por distintos actores, animó a grupos sociales a lo largo de todo Chile a crear nuevas emisoras de radio, con la expectativa de que la nueva ley resolvía las dificultades que existían para acceder a concesiones. Sin embargo, la convocatoria de concursos para obtener concesiones se paralizó durante el tiempo en el que procedió a implementar las medidas transitorias previstas en la ley: el despeje del segmento del espectro radioeléctrico y la transformación de las radios de mínima cobertura. El retraso en la aplicación de la nueva ley contribuyó a que un número indeterminado de nuevas radios comunitarias decidieron iniciar sus transmisiones sin la correspondiente autorización, con la expectativa de poder obtenerla más adelante. Este fue el caso de Radio Kimche Mapu en la XIV Región, o de Radio Manque y Radio Aukan en la VI Región, que fueron objeto de persecución penal tras ser denunciadas por otras emisoras de su localidad.

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH se ha referido en varios de sus informes a la aplicación de sanciones penales a la radiodifusión sin autorización en Chile. En su Informe anual de 2011 manifestó que “toda restricción impuesta a la libertad de expresión por las normas sobre radiodifusión debe ser proporcionada, en el sentido que no exista una alternativa menos restrictiva del derecho a la libertad de expresión para lograr el fin legítimo perseguido. Así, el establecimiento de sanciones penales ante casos de violaciones a la legislación sobre radiodifusión no parece ser una restricción necesaria³⁴”. Cuestión que reiteró en su Informe de 2012 en el que se hizo eco del allanamiento de emisoras de radio en las comunas de Paine y de Puquiñe Lumaco e insistió en que “las leyes en materia de radiodifusión deben adecuarse a los estándares internacionales y deben hacerse cumplir mediante el uso de sanciones administrativas proporcionales y no mediante el empleo del derecho penal”. Asimismo, recordó “que no es suficiente el reconocimiento legal de la radiodifusión comunitaria si existen normas que establecen condiciones discriminatorias para su operación o sanciones desproporcionadas como el uso del derecho penal³⁵”. En su informe de 2015 la Relatoría se hace eco de los allanamientos realizados contra Radio 1, de Concón; Radio La Victoria, de Pedro Aguirre Cerda; Radio La Voz de Nueva Braunau, de Puerto Varas; y Radio Manque, de Rancagua y reitera que “el establecimiento de sanciones de tipo penal para la radiodifusión comercial o comunitaria, que pueda verse enfrentada a una falta por la inexistencia o

³⁴ CIDH. *Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión*, de 30 de diciembre de 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69.

³⁵ CIDH. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69.

el mal uso de la licencia, es una reacción desproporcionada”³⁶. En el informe, incluyó entre sus recomendaciones “modificar el artículo 36.b) de la Ley General de Telecomunicaciones, que actualmente no cumple con estándares internacionales en la materia”³⁷.

En la última década se han presentado dos iniciativas legislativas para modificar las penas incluidas en el artículo 36B LGTel, que sin embargo no han prosperado. Paralelamente, organizaciones de radios comunitarias han mantenido contactos con la SUBTEL para promover mejoras normativas. A instancia de la CIDH, el 27 de septiembre de 2016 se constituyó una Mesa de Trabajo con representantes de las asociaciones de radiodifusión y autoridades del Gobierno que estudió durante varios meses la pertinencia de la introducción de modificaciones al artículo 36B³⁸.

En 2016 Radio Aukan, de la localidad de San Fernando, acudió al Tribunal Constitucional solicitando la inaplicabilidad de las sanciones previstas en el artículo 36B de la LGTel. El Tribunal, en su sentencia de 25 de septiembre de 2018 (Rol n°3247-16), declaró inconstitucional la aplicación de la pena de presidio, por ser una medida desproporcionada que afectaba al ejercicio de la libertad de expresión. Este pronunciamiento solo tiene efectos respecto del caso concreto, evitando que el representante de Radio Aukan fuera condenado en un juicio penal, pero no ha tenido consecuencias respecto de la vigencia del artículo 36B.

Iniciativas en proceso para mejorar la situación de la radiodifusión comunitaria

En 2012, dentro de la tramitación del Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones, se propuso una disminución de las multas y la eliminación de la pena privativa de libertad a quienes operen servicios de telecomunicaciones o de radiodifusión sin autorización³⁹. Sin embargo, en las indicaciones presentadas se mantenía la pena de comiso y la tipificación como delito o como falta por lo que no se producía una despenalización total. El proyecto donde se incluye esta propuesta quedó paralizado en 2014, sin que se produjeran avances en 6 años. En julio de 2020 el Senado acordó remitir el proyecto a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones para que emitiera un informe que complementa a los anteriores.

36 CIDH. Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión, de 31 de diciembre de 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15.

37 RELE (2017) Situación de la Libertad de Expresión en Chile. Informe especial de país 2016. párr. 209.

38 Esta mesa se crea en el marco del Informe N°77/15 de la CIDH: Caso 12.799 Miguel Ángel Millar Silva y otros, radio Estrella del Mar de Melinka. 28 octubre 2015. Más información en www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/docs/1A2020cap2.G.CH12.799-es.doc

39 Boletín N°8.034-15, sobre Informe de la Comisión de Ciencia y Tecnología recaído en el proyecto de Ley que crea la Superintendencia de telecomunicaciones, de 01 de agosto de 2012.

El 2015 el Senador Alejandro Navarro presentó una moción destinada específicamente a despenalizar la radiodifusión no autorizada⁴⁰. Este proyecto aún se encuentra en tramitación, si bien, desde marzo 2018 no presenta ningún avance.

En 2015, a partir del pronunciamiento de las CIDH respecto de la denuncia de Radio Estrella del Mar por los obstáculos para operar en la isla de Melinka, se realizó un acuerdo entre las víctimas y el Estado de Chile que incluía el desarrollo de un programa de fomento de la radiodifusión comunitaria en las Regiones X y XI (con énfasis en Chiloé y Guaitecas)⁴¹. Hasta el momento, esta parte del acuerdo está pendiente de cumplimiento⁴².

En 2019, a propuesta de la Asociación Nacional de Radios Comunitarias de Chile (ANARCICH), se presentó un Proyecto de Ley para eliminar la prohibición de emitir publicidad o propaganda electoral o política que contiene la LRCC⁴³. Desde su presentación no se han producido avances en su tramitación. <

40 Boletín N°10.456-15, que modifica la pena para la radiodifusión no autorizada, de 21 de diciembre de 2015.

41 CIDH. Informe N°77/15. Caso 12.799 Miguel Ángel Millar Silva y otros, radio Estrella del Mar de Melinka. 28 octubre 2015.

42 Ficha de seguimiento del acuerdo por la CIDH (2020) www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/docs/IA2020cap2.G.CH12.799-es.doc

43 Boletín 12856-15, que modifica la ley N°20.433 que Crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, para eliminar la prohibición de emitir publicidad o propaganda electoral o política.

3. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

3.1 REGULACIÓN DE LAS FUENTES FINANCIERAS

El acceso a fuentes de financiamiento se ha convertido en uno de los principales obstáculos al pleno desarrollo de los medios comunitarios, en tanto que la posibilidad de obtener recursos define incluso la básica capacidad de existir. Al respecto, la RELE ha afirmado que “la regulación debería permitirles a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otros radios y siempre que no interfiera en su finalidad social. Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión”⁴⁴.

También existen formas de financiamiento de medios comunitarios a través de políticas públicas de fomento. Estas medidas encuentran su justificación en que los Estados están obligados a “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación”⁴⁵.

⁴⁴ CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, párr. 112.

⁴⁵ Ídem, párr. 11.

En Chile las radios comunitarias tienen prohibido la emisión de publicidad. Únicamente se permite la difusión de “menciones comerciales”, que consisten en un saludo o agradecimiento a una entidad, empresa, establecimiento o local comercial, indicando únicamente su nombre y dirección” (art. 13 LRCC). Para poder realizar estas menciones es necesario declarar la iniciación de actividades, dentro del giro publicitario, ante el Servicio de Impuestos Internos e informar a la SUBTEL para ser inscrita en un registro especial. Para estos servicios no se ha previsto un sistema de financiamiento que garantice su sostenibilidad y compense la prohibición de publicidad. Respecto al pago de derechos por utilización del espectro radioeléctrico de una concesión, únicamente están exentas las radios comunitarias que no realicen menciones comerciales (art. 14 LRCC). En la actualidad, del total de 454 titulares de concesiones de radiodifusión comunitaria, 213 han realizado la notificación para poder realizar menciones comerciales.

Estas restricciones de emisión de publicidad no son de aplicación a la televisión comunitaria, que no está impedida a la transmisión de publicidad ni requiere realizar trámites administrativos. Puede además recibir publicidad de organismos del Estado y municipalidades. En virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley n.º 19733, por su carácter local las televisiones comunitarias son uno de los beneficiarios preferentes de la publicidad, que tengan una clara identificación regional, provincial o comunal.

3.2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA SECTORES COMUNITARIOS Y DE PUEBLOS INDÍGENAS

Si bien existen varios fondos que han previsto la asignación de recurso a radio y televisiones comunitarias, se observa que ninguno de ellos contiene un apartado específico para medios comunitarios e indígenas. Los requisitos y condiciones para acceder a estos fondos son idénticos para los distintos tipos de solicitantes, sin diferenciar empresas de entidades sin ánimo de lucro o sin establecer una reserva financiera para promover medios comunitarios o de comunidades indígenas.

El Fondo de Medios de Comunicación es de periodicidad anual y se adjudica mediante concurso público⁴⁶. La selección de proyec-

tos corresponde al Consejo Regional (CORE)⁴⁷, que decide a partir de la valoración realizada por una Comisión formada por representantes del Gobierno y distintas organizaciones gremiales (Colegio de Periodistas, Asociación Nacional de la Prensa y la Asociación de Radiodifusores de Chile). La composición de los órganos que intervienen en la asignación de estos fondos no cuenta con suficientes garantías de independencia e imparcialidad, ante eventuales casos de favoritismo de las asociaciones gremiales por apoyar a alguno de sus afiliados, así como los riesgos de que las autoridades premien o castiguen a alguno de los medios postulantes en función de su línea editorial.

Desde 1993 el CNTV asigna un financiamiento para programas de alto nivel cultural o de interés nacional o regional. En sus últimas ediciones este Fondo ha previsto una línea específica para Programas de procedencia local al que pueden postular productoras independientes y concesionarios de Televisión local y comunitaria. En 2015 CNTV se lanzó un fondo específico para proyectos audiovisuales de interés comunitario orientado a necesidades de comunidades locales, al que únicamente pueden postular productoras independientes y concesionarios de televisión comunitario que garanticen la emisión del programa a través de cualquier canal de televisión, ya sea de cobertura nacional, regional o local⁴⁸. En ambos concursos son principalmente productoras independientes quienes se adjudican estos fondos, y en contadas ocasiones las televisiones comunitarias han sido beneficiarios, ya sea de forma directa o indirecta. Esto puede ser una consecuencia de un inapropiado diseño de los concursos, en los que las televisiones comunitarias compiten con empresas y productoras que tienen mayor experiencia y recursos para postular a estos fondos.

En 2011 se creó, mediante el artículo 28 (A-D) de la LGTel, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, que otorga ayudas económicas por una sola vez, con el objeto de promover el aumento de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones preferentemente en áreas rurales, y urbanas de bajos ingresos. Una de las líneas de este fondo, que se adjudica por concurso público, hace mención a la financiación de inversiones de infraestructura de concesionarios de carácter comunitario tanto de radio como de televisión. El Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones incluye una línea de financiación específica destinada a Sistemas de Transmisión para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre⁴⁹. Se trata de un concurso público en que pueden participar todos

⁴⁷ El CORE es un órgano de carácter político cuya composición se realiza a partir de elecciones populares.

⁴⁸ Bases, correspondiente a la convocatoria de 2018, disponible [aquí](#)

⁴⁹ Ver [aquí](#)

los concesionarios de televisión, por una única vez, siendo de aplicación idénticos requisitos y criterios de adjudicación, sin diferenciar entre operadores con o sin ánimo de lucro. Las 5 televisiones comunitarias con concesión han sido beneficiadas por este fondo, con montos de 34.000.000 pesos, lo que les ha permitido adquirir los equipos de transmisión y contar con recursos para realizar la instalación. Desde la Asociación de Televisoras Comunitarias indicaron que la mayor dificultad fue el cumplimiento de una serie de garantías económicas de cumplimiento del contrato, que incluyen un 15% del subsidio al momento de asignarse el fondo y un 10% de forma previa a su cobro. Este tipo de exigencias son una carga excesiva para entidades sin ánimo de lucro, que tienen menor capacidad financiera y acceso a instrumentos bancarios que las empresas convencionales para obtener avales o capacidad financiera

En los fondos analizados no se han identificado programas específicos destinados a medios de comunicación indígenas o a la preservación de la cultura y lengua de los pueblos originarios. <

4. RECOMENDACIONES

4.1 REGULACIÓN INCOMPATIBLE CON LOS ESTÁNDARES EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La normativa de radio y televisión contiene medidas discriminatorias y arbitrarias que impiden el desarrollo sostenible de los medios de comunicación comunitario e indígenas. Las restricciones de cobertura territorial y de acceso a fuentes de financiamiento previstas en la legislación, no responden a un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana.

Siguiendo las recomendaciones que la RELE ha realizado al Estado de Chile⁵⁰, es necesario revisar la legislación actual (LRCC, LGTel y LCNMC) para modificar las disposiciones que resultan incompatibles a los estándares internacionales. En particular, deben eliminarse la prohibición de financiarse a través de la publicidad y la imposibilidad de conectarse en red, así como las limitaciones de potencia (25 watt) y altura de antena a la radiodifusión comunitaria. La duración de estas concesiones debe ser equivalente al de resto de prestadores. Las televisiones comunitarias deben de poder acceder a concesiones de ámbito regional y conectarse en red.

La definición de medio comunitario no debe restringirse al ámbito de lo local, sino que debe conceptualizarse a partir del carácter participativo de estos medios y su rol como vehículo de acceso de la ciudadanía a la esfera pública. Una definición inadecuada que no considera las particularidades de la comunicación comunitaria contribuye a la desnaturalización del sector, al equipararse con prácticas de difusión de otra índole, como el proselitismo religioso.

Debe revisarse la normativa que configura los organismos que aplican la regulación de radio y televisión. Se requiere que la duración de su mandato no coincida con los cambios de Gobierno y la renovación de sus integrantes se realice de forma escalonada. Asimismo, es necesario proteger a los integrantes de la autoridad de su destitución de forma arbitraria, y garantizar la independencia y prevenir los conflictos de interés mediante el establecimiento de un régimen de incompatibilidad.

Respecto al régimen sancionador, debe modificarse el artículo 36.b) de la LGTel, que introduce penas de presidio y persecución penal a las emisoras sin autorización, así como los artículos 34.4 de la LGTel, 16 de la LRCC y 33.4 de la LCNTV, que establecen la caducidad de la concesión por incumplimientos de la normativa.

4.2 BARRERAS DE ACCESO A LAS CONCESIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN

En este informe se han identificado distintas barreras que dificultan o impiden el acceso a concesiones por parte de los medios comunitarios e indígenas.

Un primer aspecto que considerar tiene que ver con que las actuales reservas de frecuencias son insuficientes para responder a la demanda actual y futura del sector de los medios comunitarios e indígenas. En el ámbito de la televisión sería necesario establecer una reserva de espectro en las distintas zonas de servicios, para garantizar la futura existencia de televisiones comunitarias en todos los territorios, tanto de ámbito local como regional. En el caso de la radio es necesario poner a disposición de la radiodifusión comunitaria un mayor número de frecuencias. En este sentido, debe permitirse el acceso a concesiones fuera del segmento específico para radiodifusión comunitaria ciudadana utilizando los numerosos espacios en blanco, que pueden ser aprovechados por emisoras que requieren de poca potencia y cobertura para cumplir su función. Esta medida requiere de una mayor transparencia respec-

to de la planificación técnica, que permita visualizar mediante mapas el uso efectivo de espectro. Otra medida a analizar, que ha sido propuesta por ANARCICH, consiste en ampliar la banda de FM aprovechando una parte del segmento contiguo que se encuentra infrautilizado (76-88 MHz). Gran parte de los receptores de FM disponibles en Chile permiten sintonizar la franja de frecuencias del 87.5-88.1 MHz, espacio que podría ser utilizado para concesiones de cobertura comarcal o provincial.

En segundo lugar, se recomienda modificar el diseño de los llamados a concurso. Respecto de los aspectos formales, podría ampliarse los plazos de presentación de solicitudes y rebajar el estándar de exigencia administrativa a los solicitantes de licencias, reduciendo el número de trámites a realizar, eliminando la exigencia de firma de ingeniero técnico, sustituyendo la presentación de certificaciones por declaraciones juradas, o exigir la entrega de determinada documentación, como el proyecto técnico, únicamente a quienes obtienen la licencia. En cuanto a los criterios de adjudicación, las autoridades deben incluir la valoración de aspectos relativos al contenido del proyecto y seleccionar a los solicitantes que mejor respondan a las necesidades de comunicación de las comunidades. En el caso de la radiodifusión, la facultad de adjudicación de concesiones debe asignarse a un organismo independiente, que realice audiencias para verificar el arraigo comunitario de la entidad solicitante.

Deben implementarse acciones de capacitación destinadas a las organizaciones interesadas en obtener una concesión, así como manuales accesibles que faciliten la presentación de solicitudes y la puesta en marcha de radios y televisiones.

En los territorios administrados por comunidades indígenas deben considerarse mecanismos de asignación directa de derechos de uso sobre el espectro radioeléctrico, en concordancia con el artículo 15 del Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo y el artículo 16 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, respecto al derecho a los medios de comunicación.

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE MEDIOS COMUNITARIOS E INDÍGENAS

Los fondos y subsidios destinados a la producción de contenidos y al despliegue de infraestructura de la radio y televisión, han tenido, hasta el momento, un impacto muy limitado en los medios de

comunicación comunitarios e indígenas, por lo que no han sido eficaces para fomentar el sector. La mayor parte de los mecanismos de financiación incluyen procedimientos orientados al sector de la empresa y no consideran la especificidad de los medios comunitarios. Para hacer accesibles estos fondos a estos sectores es necesario su revisión, analizando la posibilidad de establecer reservas presupuestarias específicas o procedimientos adaptados a las capacidades de las organizaciones comunitarias e indígenas. Sin embargo, estas medidas son insuficientes para dar respuesta a las barreras estructurales que enfrenta el sector.

En consonancia con las recomendaciones que la RELE realizó el 2017 al Estado de Chile, es necesario “formular una política integral de impulso al sector, que abarque de manera especial a los pueblos indígenas en el país”. En este sentido, la implementación del programa de fomento de la radiodifusión comunitaria en las Regiones de Los Lagos y Aysén, aún pendiente de cumplimiento, supone una excelente oportunidad para desarrollar un primer plan piloto, a partir del cual diseñar una política pública específica para el sector a lo largo de todo el país, que contemple distintas medidas: normativas, ayudas monetarias, en equipos o infraestructura, o mediante la capacitación.

Atendiendo a las recomendaciones del CERD, esta política pública debe tener un énfasis en la utilización de los medios de comunicación para la preservación del idioma entre comunidades indígenas dispersas⁵¹ y realizarse de conformidad con los mecanismos de consulta previstos en el Convenio N°169 de la OIT.

Es necesario asegurar que el financiamiento estatal, ya sea mediante publicidad oficial o de otras formas de financiación “no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión”⁵². Al respecto, cabe destacar que el principio 13 de la Declaración de Principios de la libertad de expresión se refiere específicamente a la utilización del poder del Estado en la asignación de recursos públicos, como la publicidad oficial, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, indicando que esta práctica “atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

51 CERD (2013): Observaciones finales sobre Chile, aprobadas en 83° período de sesiones (CERD/C/CHL/CO/19-21). Párr. 15

52 CIDH (2010), párr. 112.

Se recomienda realizar una revisión de distintas experiencias internacionales que pueden tomarse como referencia. En México se vienen desarrollando iniciativas de fomento de la diversidad, que incorporan a medios comunitarios e indígenas. Ecuador establece un Fondo Permanente de Fomento, acceso a créditos preferentes, rebajas en distintas tarifas, así como la exención de impuestos para la importación de equipos, además de vías de acceso a fondos públicos para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios⁵³. En Argentina la legislación establece que una parte de los gravámenes impuestos a todos los servicios audiovisuales se destine a la creación de un fondo concursable, denominado FOMECA, al que tienen acceso las emisoras comunitarias⁵⁴. En el caso de Colombia, si bien no se encuentran referencias expresas en la normativa, se han desarrollado numerosas medidas de impulso de las emisoras comunitarias, desde planes de formación, apoyo en la postulación de proyectos o más recientemente el programa Radios Comunitarias para la Paz y la Convivencia⁵⁵. Además, desde 2008⁵⁶, cuenta con un Comité Consultivo de Radio Comunitaria ⁵⁷que participa en la formulación e implantación de la política pública destinada al sector⁵⁸. <

53 Artículos 86 de la Ley Orgánica de Comunicación.

54 El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización. Ver artículo 96 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

55 <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Gobierno-y-Uni%C3%B3n-Europea-presentan-programa-Radios-Comunitarias-para-la-Paz-y-la-Convivencia.aspx>

56 Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 “por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora” y Documento Conpes 3506 del 4 de febrero de 2008 “por medio del cual se fijaron los lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora”.

57 CONPES 3506 de 4 de febrero de 2008

58 Resolución N°3 del 16 de enero de 2015 “Por la cual se reestructura y reglamenta el Comité Consultivo de Radio Comunitaria, se ajusta a la nueva estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones”

NORMATIVA Y REFERENCIAS PRINCIPALES

5.1 NORMATIVA

LCNTV: Ley N°18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30214>

LGTel: Ley N°18.168, General de Telecomunicaciones
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29591>

LRCC: Ley N°20.433 que crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1013004>

Ley N°20.750 que permite la introducción de la televisión digital terrestre
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060307>

Ley N°19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186049>

Decreto N°122, Reglamento de la Ley N°20.433 que crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana. <

5.2 REFERENCIAS PRINCIPALES

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2003): Informe Anual 2003. OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V (Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Oficial).

CIDH (2010): Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. OEA/Ser.L/V/I.

CIDH (2011): Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.

CIDH (2014): Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano.

CIDH (2016): Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15.

CIDH-RELE (2017): Situación de la Libertad de Expresión en Chile. Informe especial de país 2016. OEA/Ser.L/V/II. Inf. 16/17.

Comité para la Eliminación del Racismo y la Discriminación, CERD (2013): Observaciones finales sobre Chile, aprobadas en 83^o período de sesiones (CERD /C/CHL/CO/19-21).

OBSERVACOM (2019): “Libertad a Medias. La regulación de los medios comunitarios en América Latina y su compatibilidad con los estándares interamericanos de libertad de expresión”. Disponible en <https://www.observacom.org/libertad-a-medias-2019/>

SUBTEL (2021): Concesiones vigentes de radiodifusión sonora (actualizado a abril de 2022). https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/Actualiza_abril_2022_web.xlsx

CNTV (2021): Concesiones vigentes de televisión. <https://www.cntv.cl/concesiones-de-tv-digital/>

GARCÍA, J. (2021): “Antecedentes históricos y legales de la radiodifusión comunitaria en Chile (de 1950 a 2000)”. Historia Actual online, n.º. 54. Pgs. 63-74 (Latindex, ERIH PLUS). <https://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/hao/article/view/2007/1665> <



OBSERVACOM