



## #ChileDespertó: participación ciudadana y malestar en el ámbito de las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones (2014-2018)

---

Sáez Baeza, Chiara

Universidad de Chile (UCHILE)

[chiara.saez.baeza@uchile.cl](mailto:chiara.saez.baeza@uchile.cl)

### Forma de citar este artículo:

Sáez Baeza, C. (2020). “#ChileDespertó: participación ciudadana y malestar en el ámbito de las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones”, *RAEIC, Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, vol. 7, núm. 13, 2-23.

<https://doi.org/10.24137/raeic.7.13.1>

### Resumen:

El artículo a continuación presenta los principales resultados de una experiencia de investigación–acción como integrante del Consejo de la Sociedad Civil de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones del gobierno de Chile, entre 2014 y 2018 (segunda administración de Michelle Bachelet). El objetivo es dar cuenta del funcionamiento de la institucionalidad de los consejos de la sociedad civil (COSOC) para la participación ciudadana en la gestión pública dentro del contexto chileno. Los COSOC forman parte de la política de participación ciudadana del Estado de Chile y son órganos de carácter consultivo (no vinculante), cuyo objetivo principal es emitir opiniones que puedan ser tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones, y en el seguimiento de las

2

políticas públicas gestionadas por los distintos servicios públicos, como ministerios y municipios.

**Palabras clave:** participación ciudadana, radiodifusión, telecomunicaciones, clientelismo, cooptación.

## 1. INTRODUCCIÓN

Comienzo a redactar este artículo cuando se cumple un mes del estallido social más profundo que ha vivido Chile desde el fin de la dictadura. Este malestar descansa en múltiples factores estructurales que han convertido a Chile en uno de los países más desiguales del mundo. Esta desigualdad ha tenido su propia expresión en el ámbito de las políticas de comunicación y telecomunicaciones, así como en el rol que puede jugar la participación ciudadana en su profundización democrática.

En el ámbito de las comunicaciones, el fin de la dictadura significó la superación de un marco legal altamente represivo que incluía elementos como la censura previa, el juzgamiento de periodistas por tribunales militares, el delito de desacato y un régimen de protección especial para las autoridades civiles y militares, entre otros. Durante la década de los 90 el debate estuvo centrado en torno a la Ley de Prensa (Ley 19.733), cuya tramitación por casi una década contribuyó a una normalización post-dictadura y fortaleció el status profesional de los periodistas. Sin embargo, la democratización de la radiodifusión y las telecomunicaciones sigue siendo una deuda pendiente.

En abril de 2017 fue presentado el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH) sobre Chile, a partir de la visita *in loco* del Relator Edison Lanza, realizada al país entre el 31 de mayo y el 4 de junio de 2016, con el objeto de evaluar la situación del derecho a la libertad de expresión en el país. El informe, de 45 páginas, si bien reconocía los avances notables en Chile desde el retorno a la democracia alertaba de la persistencia de “normativas y prácticas que suponen restricciones indebidas del goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información en el país,

muchas de las cuales pueden entenderse como herencias de las doctrinas autoritarias del pasado” (RELE-CIDH, 2017, p.365).

Entre las recomendaciones planteadas por la Relatoría en relación a políticas de radiodifusión y telecomunicaciones se encontraban las siguientes:

- Implementar las normas aprobadas sobre transición a la televisión digital que promueven la diversidad y el pluralismo: “la transición digital puede generar efectos negativos, si no es guiada por los requerimientos necesarios para garantizar la libertad de expresión, lo que tendría como consecuencia menos pluralismo, nuevas barreras para la diversidad cultural y lingüística y a la libre circulación de información” Ibid., p.388).
- Auténtico reconocimiento del sector comunitario: “no es suficiente el reconocimiento legal de la radiodifusión comunitaria si existen normas que establecen condiciones discriminatorias para su desarrollo y sustentabilidad” (Ibid., p.391).
- Revisar normativa y establecer criterios altamente restrictivos para la vigilancia estatal de las comunicaciones privadas: “este tipo de vigilancia debe ser excepcional y selectiva, y su uso debe estar rodeado de garantías legales y controles judiciales especialmente diseñados para salvaguardar los derechos involucrados” Ibid., p.397). Esto a partir de denuncias de *hacking* gubernamental.
- Incorporar un verdadero enfoque basado en los derechos humanos en el diseño, desarrollo e implementación de políticas de internet: “medidas positivas para facilitar el acceso universal y de calidad a Internet deben promover la inclusión digital, con un mayor enfoque a las comunidades excluidas y los grupos en situación de exclusión o discriminación” [...] “garantizando la participación equitativa de todos los actores relevantes para la gobernanza de Internet” (Ibid., p.399).

- Mayor atención hacia las comunidades excluidas y los grupos en situación de exclusión o discriminación respecto del acceso a internet: “adopción de medidas positivas para facilitar el acceso universal y de calidad a Internet, con un mayor enfoque a las comunidades excluidas y los grupos en situación de exclusión o discriminación, siempre sobre la base del respeto a los derechos humanos” (Ibid., p.409).

El presente artículo presenta los resultados de una experiencia de investigación – acción que muestra las dificultades a las que se ha enfrentado la sociedad civil organizada para presionar al Estado en el cumplimiento de estas recomendaciones al interior de las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones, dentro de un período gubernamental que se concibió y presentó a sí mismo como el mayor intento de profundización democrática de los últimos años, en comparación con sus antecesores. El espacio en el cual se llevó a cabo este proceso fue el COSOC de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones del gobierno de Chile. Los COSOC son una institucionalidad creada por ley para promover la participación ciudadana en la gestión pública y todas las instituciones gubernamentales están obligadas a crear uno. Aunque hay un problema de fondo respecto del modo en que se ha concebido la participación ciudadana en estos espacios, también debe señalarse que su funcionamiento varía bastante según el área temática de la cual se trate.

A continuación, se plantea a modo de marco referencial la situación de la participación ciudadana en Chile durante los últimos 30 años y el modo en que eso ha permeado al sector que nos incumbe.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1. GENEALOGÍA DE LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

En el programa de gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se propuso la “democratización” del poder comunal y fortalecer las organizaciones sociales e

introducir concejos comunales y concejos de desarrollo. Ya en La Moneda, Aylwin envió dos proyectos de reforma que encontraron una fuerte oposición de la derecha: “y se produjo una ley que se enfocaba más aspectos electorales que en la descentralización del poder” (Lujan, 2018, p.52).

El primer gobierno preocupado de otorgar una institucionalidad específica a la participación ciudadana fue el de Ricardo Lagos (2000-2006). Siendo candidato presidencial, firmó un Acuerdo por la Participación Ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil. Durante su gobierno se creó el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la sociedad civil, se lanzó un plan de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, se publicó un primer instructivo presidencial de Participación ciudadana y se presentó el primer proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Cuando asumió Bachelet (2006-2010), creó una agenda pro-participación ciudadana centrada en compromisos ministeriales para incentivar la participación. Sin embargo, un estudio de la Corporación Innovación y Justicia (Fernández y Ordoñez, 2007, pp.76-77) concluyó que “de un total de 305 mecanismos de participación ciudadana, formulados por 17 ministerios mediante 155 compromisos, el 43,6% de ellos considera a la ciudadanía de manera instrumental” y que “del 66,4% de mecanismos restantes, más de la mitad (37,4% del total) se concentra en el nivel de no participación encubierta, vale decir, en el establecimiento de prácticas que, siendo presentadas institucionalmente como robustecedoras de la participación ciudadana, tienden más bien a inhibirla, al impedir una incidencia efectiva de los distintos actores sociales en las políticas públicas y programas sociales”. El primer gobierno de Bachelet se planteó expresamente como un gobierno ciudadano que promovió la democracia deliberativa. Para ello, una de sus políticas estrella fue la de los denominados *consejos asesores* que tenían el mandato de formular políticas públicas en temas centrales del programa de gobierno: previsión, políticas de infancia y educación.

Al primer gobierno de Piñera le tocó promulgar la Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que había comenzado su andar con Lagos. Entre los aspectos excluidos

del texto final y que habían sido promovidos por sociedad civil estuvo la convocatoria de referéndum en temas de debate público, la iniciativa popular de ley y la revocación del mandato de representantes populares. Por este motivo, dice de Delamaza, diversas ONGs sugirieron en su momento que esta ley debió omitir la palabra “participación” para restringirse a “información”, puesto que lo realmente abordado era la información sobre políticas públicas dirigida a la sociedad civil.

La ley en cuestión le impone cuatro obligaciones a los organismos públicos: acceso a la información relevante, cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas y los consejos de la sociedad civil. Solo el Consejo Nacional de Televisión y el Banco Central, en tanto organismos autónomos, quedan eximidos de estas obligaciones. Un aspecto importante de los COSOC es que no tienen un carácter vinculante, entonces las organizaciones tienen representantes que participan, que son escuchados, pero sin incidencia en el devenir de las dependencias que los gestionan. Cada organismo, cada institución, cada ministerio, cada servicio público está obligado a tener un consejo de participación. Sin embargo, cada cual decide cómo lo convoca, cómo lo articula, cuál es su espacio de incidencia, etc.

Cuando Michelle Bachelet asumió su segundo mandato, elaboró un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana (2014). Respecto de los COSOC, el instructivo señalaba que “Se debe asegurar que esta instancia sea consultada en forma adecuada y con la debida información y anticipación, sobre materias relevantes tales como las políticas, programas, planes y programación presupuestaria” (p.3). Por último, en 2016, la presidencia conformó una Comisión asesora presidencial en Participación ciudadana (2016), cuyos resultados fueron presentados el año siguiente. De acuerdo a este, el objetivo de la participación ciudadana era “incidir en la toma de decisiones en materia de políticas públicas” (Gobierno de Chile, 2017).

## 2.2. EL CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL DE LKA SUBSECRETARÍA DE TELECOMUNICACIONES

La Subsecretaría de Telecomunicaciones, es la subsecretaría de Estado dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, encargada del control y supervisión

del ejercicio de las telecomunicaciones y de la radio en el país. En el caso de la televisión, comparte responsabilidades con el Consejo Nacional de Televisión, organismo regulador autónomo.

Cuando se constituye el COSOC de Subtel en 2013, la convocatoria estuvo dirigida únicamente a organizaciones vecinales y gremiales. El año 2014, con nuevo gobierno y nuevo subsecretario el COSOC amplió su espectro a ONGs y centros de estudio. En ese contexto entraron ONGs como Derechos Digitales y Cívico, así como el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, desde donde nos sumamos 2 académicas y un académico que veníamos del trabajo con organizaciones sociales y medios comunitarios a favor de la democratización de las comunicaciones, tales como AMARC, el movimiento por el software libre, la mesa de ciudadanía y TV digital o la asamblea por la democratización de las comunicaciones. Esto porque nos parecía importante pasar de la crítica “desde fuera del Estado” a un intento por comprender “desde dentro” su funcionamiento y las posibilidades reales de incidencia como sociedad civil.

A partir de las materias en las que veníamos haciendo investigación, activismo y docencia, coincidíamos en el hecho de que hoy día los temas de radiodifusión y telecomunicaciones constituyen un sector estratégico de la economía y de la democracia en el contexto digital (distribución equitativa del espectro, contraprestaciones de las empresas de telecomunicaciones, ciberseguridad, entre otros temas clave) y nos parecía importante poner en el debate una perspectiva de interés público basada en la evidencia del trabajo académico. En este contexto, conseguimos que la Subtel hiciera una consulta pública en materia de TV digital en 2014. En 2015, la Subtel convocó una mesa técnica de TV digital donde pedimos la participación de alguien en representación del COSOC. El año 2016 se produjo cambio de subsecretario (desde un perfil teleco a un perfil de TV digital) y ese mismo fui año elegida presidenta del COSOC, siendo renovada en este mandato para el año siguiente por los y las representantes de las otras organizaciones integrantes.

Durante el período de estudio las organizaciones que formaron parte del COSOC en algún momento fueron: CONADECUS (Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios), UESTV (Canal de las Universidades del Estado), la Asociación de Audiovisualistas Comunitarios, la Asociación de Informáticos de la Universidad de Santiago, la Junta de Vecinos de Las Condes, Fundación Multitudes, Instituto Chileno de Derecho y Tecnología, Colegio de Periodistas, Fundación Soñadores, ORCUS (Asociación de Consumidores), ODECU (organización de consumidores), ANADEUS (Asociación Nacional de Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios de la Seguridad Nacional), ONG Cívico, ONG Derechos Digitales, Asociación Chilena de comités de propietarios, Fundación Equitas, Junta de vecinos de San Carlos de Apoquindo y el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.

### 2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CLIENTELISMO Y CIUDADANÍA COMUNICATIVA

Al menos desde fines de la década de los 90s se vienen haciendo distintos diagnósticos del Chile post-dictadura. Dos ejemplos: “Chile actual, anatomía de un mito” (Moulian, 1997) va a evidenciar la complacencia con la cual las clases dirigentes llevaban adelante el proceso de transición democrática. El informe “Las Paradojas de la Modernización” (PNUD, 1998) daba cuenta de la coexistencia de una percepción de notable avance modernizador por parte de la población, acompañado de diversas expresiones de malestar social, asociados a su vez a situaciones percibidas como de incertidumbre e inseguridad.

El impacto que tuvo la transición pactada sobre las formas de participación quedó bien sintetizado por Delamaza (2005), para quien una de las grandes deudas democráticas luego del fin de la dictadura ha sido la coexistencia de una integración social a través del consumo en un contexto de inequidad e incertidumbre, donde la participación social es promovida dentro de límites estrechos y establecidos jurídicamente desde el aparato gubernamental. Esto habría tenido como correlato políticas públicas que más bien han debilitado a la sociedad civil y su participación en los debates públicos, en contraste con un sector privado con una voz cada vez más escuchada en diversos temas, tales como medio ambiente, minería o comunicaciones.



Aunque los gobiernos socialistas de Lagos y Bachelet fueron los más sensibles a promover la participación ciudadana a través de leyes y políticas, sus iniciativas han sido criticadas por su comprensión acotada del concepto. Así, en un análisis de las iniciativas del gobierno de Lagos, Del Valle y Mayorga (2009) concluyeron que en ellas se introducían formas particulares de producción de la participación, coherentes con el modelo de regulación neoliberal. Para los autores, durante el período de análisis la participación “no se participa”, sino que se legisla, se administra y se gestiona, logrando un mejor ejercicio del poder y del control. Por su parte, los consejos asesores del gobierno de Bachelet han sido criticados también fueron criticados desde la investigación, debido a que “en la práctica dichos mecanismos no operaron como foros participativos, sino como consejos de expertos con acotada amplitud ideológica” de manera que “estas instancias presentan una relación Estado-sociedad vertical en el proceso de políticas públicas” (Aguilera, 2007, p.119).

Pensar la demanda por la democratización de las comunicaciones en relación con la institucionalidad para la participación ciudadana enfrenta algunas particularidades. Según Caletti (2007) hay una “relativa autonomización” de esta demanda respecto de otros contextos de lucha social y política, por lo que ésta no se evalúa ni valora con la misma urgencia ni con la misma relevancia que las demandas más vinculadas a la reproducción social. Para Mata (s/f), el problema radica en que se ha naturalizado a los actores del sistema de medios masivos como genuinos poseedores del derecho a hablar y dar la palabra. A lo que podríamos agregar también una cierta naturalización del rol dominante de los agentes privados en telecomunicaciones o del modo en que vulneran nuestro anonimato y privacidad.

El tema de la relación entre empresas de medios, telecomunicaciones y sistema político nos enfrenta a otro problema: el clientelismo como parte de una cultura política que se extiende al campo comunicacional. Según Stokes (2007), el clientelismo constituye una forma de acceso mediado y selectivo a bienes y servicios estatales, a cambio de subordinación, lealtad y obediencia o dependencia. Hallin y Papathanassopoulos (2002) han investigado sobre la relación entre clientelismo político y medios en América Latina y el sur de Europa. Entendiendo por tal una forma particular y asimétrica de organización

en que el acceso a los recursos sociales es controlado y entregado por los agentes de poder, a cambio de la deferencia y diversas formas de apoyo. De tal suerte, que el impacto del clientelismo sobre el sistema de medios se expresa en aspectos tales como: publicidad estatal distribuida de manera discrecional, partidización de los organismos reguladores -en caso de haberlos- o falta de autonomía con el ejecutivo, cooptación de los sindicatos relacionados con los medios, distinciones confusas entre los dominios público, estatal y privado, así como una dificultad para promover el interés público como un valor.

Si estas son las condiciones estructurales en las cuales se tiene que desplegar la participación ciudadana en la democratización de la radiodifusión y telecomunicaciones, el escenario es complejo. Se requiere una intervención ciudadana en el espacio público sensible a estas temáticas y al mismo tiempo capaz de mantener una cierta autonomía en su interacción con el Estado.

### **3. METODOLOGÍA**

Como se ha señalado previamente, la investigación se ha llevado a cabo a través del método de investigación-acción y la observación participante por 4 años. Entre marzo de 2014 y enero de 2018. Incluyendo un año como vice-presidenta del COSOC y dos como presidenta. Las principales fuentes de análisis fueron las solicitudes ingresadas vía oficina de partes a la Subtel y los respectivos oficios de respuesta, así como las actas de las reuniones del COSOC, tanto ordinarias como aquellas en las cuales participó el Subsecretario de turno o algún otro funcionario público.

La hipótesis que se intenta probar a través del análisis de estas fuentes es que la Subtel, en su relación con la ciudadanía organizada en el ámbito de radiodifusión y telecomunicaciones, lo que buscó durante este período fue establecer una forma de relación que anulase el espacio, utilizando para ello prácticas clientelares, de un modo similar al que establece en tanto organismo regulador, en su relación con las empresas del sector, para mantener bajo control la participación ciudadana a favor de la democratización de las comunicaciones. Sin embargo, esta estrategia tuvo efectos diferenciados según temática y tipo de organización participante.

#### 4. CASOS

A continuación, se presentan dos ámbitos de trabajo el COSOC y sus resultados: radiodifusión comunitaria y telecomunicaciones y ciudadanía.

##### 4.1. RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA

El apartado a) del artículo 36B de la Ley General de Telecomunicaciones de Chile (1982) declara como delito la radiodifusión sin autorización de la autoridad correspondiente, con penas de presidio menor en su grado mínimo a medio (61 días a 3 años), multa de 5 a 300 UTM y comiso de equipos. Este artículo se introduce en la legislación chilena el año 1991 y desde el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones se han comprometido en varias ocasiones a modificarlo. Por el modo en que se ha gestionado el sector de las radios comunitarias, la aplicación de este artículo ha afectado principalmente a este sector: si bien en la práctica ningún radialista ha ido nunca a la cárcel porque los jueces terminan aplicando el principio de proporcionalidad y proponiendo salidas alternativas, el trámite judicial y el temor a quedar con antecedentes policiales termina generando un efecto silenciador en el sector.

La derogación de este artículo fue un compromiso de campaña del segundo gobierno de Michelle Bachelet<sup>1</sup>. En octubre de 2015, en el contexto del allanamiento de radio Manque de Rancagua -integrante del capítulo chileno de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias- mientras se realizaba el XVI Seminario regional radios comunitarias de Chile, el subsecretario de Telecomunicaciones, Pedro Huichalaf, se comprometió públicamente a buscar “la mejor y más pronta salida para derogar este artículo”<sup>2</sup>.

Dado que el gobierno nunca presentó la indicación necesaria para avanzar en el proceso, fue un senador oficialista quien introdujo una indicación parlamentaria para avanzar en la derogación del artículo. En este contexto, a través de una carta entregada el 15 de

---

<sup>1</sup> <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>

<sup>2</sup> <http://www.amarcchile.cl/amarc-llama-al-estado-chileno-a-derogar-penalizacion-de-radios-comunitarias>

julio de 2016 (Ingreso 90.582), solicitamos como COSOC: “Se apoye el texto propuesto a aprobar por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones (p.47, párrafo 1 del informe) y sus posibles mejoras en cuanto la radiodifusión sin licencia quede tipificada como infracción, de modo que su sanción sea traspasada completamente al derecho administrativo. En caso contrario, solicitamos una respuesta formal para conocer los argumentos que la Subtel tiene para oponerse a lo anterior. Asimismo, el Consejo reiteró su solicitud a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en lo referido a:

- Acelerar el proceso de implementación de la ley de radios comunitarias y ciudadanas, toda vez que era posible identificar una correlación entre el retraso en la entrega de frecuencias a radios comunitarias, el aumento en el número de emisoras sin autorización y el aumento en el número de denuncias contra radios comunitarias, entre 2010 y 2015 (García y Alfonsi, 2016).
- Agilizar el acceso de las radios comunitarias al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (otra promesa de campaña del segundo gobierno de Bachelet).

La respuesta del Subsecretario (Oficio N° 6969) fue que apoyarían la moción parlamentaria. Que no existía retraso en la implementación de la ley y que no se podía entregar fondos del FDT a las radios porque ellas no formaban del público objetivo. Hubo cambio de subsecretario y el tema de la despenalización de la radiodifusión sin licencia sigue sin aprobarse en el Parlamento a día de hoy. Por su parte, durante 2016, dos abogados presentaron un recurso en el Tribunal Constitucional para solicitar la inaplicabilidad del artículo 36B a) en el caso de otra radio comunitaria que había sido allanada y requisada el año 2015. En 2018, el tribunal acogió parcialmente el recurso, declarando así inconstitucional la aplicación del artículo en cuestión para este caso concreto.

Por otro lado, a mediados de 2015, el COSOC acordó solicitar al Subsecretario la creación de una mesa de trabajo sobre TV Comunitaria. Esto debido a que la ley de TV digital (aprobada en 2014) mencionaba la posibilidad de que hubiera fondos públicos para el financiamiento de la infraestructura de canales locales, regionales y comunitarios, pero

el único fondo disponible para ello —el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones— es dependiente de Subtel y hace años solo financia proyectos de telefonía e internet de grandes empresas de telecomunicaciones. En septiembre de 2016, la Mesa de Trabajo sobre TV Comunitaria no había tenido ningún avance.

Desde la Presidencia del COSOC, insistimos en que esta mesa, además de involucrar a la organización del Consejo directamente interesada en la temática (la Asociación de audiovisualistas comunitarios), también invitase a quienes ocupasen cargos de presidencia o vice-presidencia del Consejo a modo de aval, por ser una instancia promovida desde ahí y también como una medida para mantener el debate abierto más allá de los incumbentes directos. Pero esto nunca se pudo llevar a cabo. En noviembre de 2016 se envió una carta para solicitar información respecto de esta mesa de trabajo. El nuevo Subsecretario (Rodrigo Ramírez) informó en enero de 2017 (Oficio N° 0635) que “las reuniones de la Mesa de trabajo de TV Comunitaria se realizaron durante este año, con actores específicos, representantes de organizaciones y canales de televisión comunitaria”. Asimismo, señalaba que informarían “las fechas de las próximas reuniones, una vez que estas se programen”. Esto tampoco se informó nunca. Ni hubo actas públicas de estas reuniones.

Fue imposible que la Subtel explicara de manera clara al COSOC la propuesta de la política de acceso de las televisiones comunitarias al FDT. Pedimos que nos presentaran esta propuesta para conocerla y nunca acogieron nuestra solicitud. Solo nos enviaron una carta con el fundamento técnico, pero que por sí solo no explicaba el sentido de la política pública. Más aún, en noviembre de 2017, la Subtel organizó un Seminario sobre TV Digital donde explicó de manera detallada la propuesta dirigida a canales locales, regionales y comunitarios; pero como COSOC no fuimos invitados. Sólo se invitó a la Asociación de Audiovisualistas Comunitarios pero sin que esta información pasara por el Consejo. Por esta razón, creo que en este caso hay que hablar del uso de una estrategia clientelar, consistente en aislar a las televisiones comunitarias en su demanda, manteniéndolas a la expectativa del acceso a los recursos (que aún a fines de 2019 sigue sin concretarse) como una manera de mantener a raya su capacidad de

actuar autónomamente, así como clausurando su capacidad de maniobra para obtener apoyos críticos a la propuesta.

#### 4.2. TELECOMUNICACIONES CIUDADANAS, LEY DE NEUTRALIDAD Y DECRETO ESPÍA

Desde el inicio del segundo gobierno de Bachelet, el slogan de la Subtel fue “Telecomunicaciones con sentido ciudadano”. A raíz de esto, en 2017 ingresamos una solicitud como COSOC, para que la Subtel nos explicase dónde radicaba el componente ciudadano de su labor. La respuesta (Oficio 5831) señaló que esto se refería al impulso e implementación de proyectos “que garantizan el acceso a los servicios de telecomunicaciones de los ciudadanos y ciudadanas de este país, poniendo especial énfasis en aquellos que se encuentran en zonas apartadas, mejorando su calidad de vida e integrándolas a nuevas formas de comunicación y participación”. Es decir, la Subtel del período entendió la dimensión “ciudadana” de las telecomunicaciones como brindar “acceso” a las tecnologías de este ámbito. Esto es coherente con que el impacto social de las políticas de telecomunicaciones se realice a través de una encuesta de acceso. Cuando el acceso es sólo una dimensión (muy básica, además) del impacto social de las telecomunicaciones en las comunidades.

Acceso que a su vez se reduce exclusivamente a poder consumir tecnologías. Tal es el caso, por ejemplo, de la política de generar puntos wifi abiertos en las plazas de pueblos con baja conectividad, a modo de contraprestación de las empresas de telecomunicaciones. Pero nada en relación a poder administrar o gestionar tecnologías desde las comunidades, labor asignada exclusivamente a grandes empresas. De hecho, entre 2016 y 2017 el COSOC estuvo trabajando con proveedores de internet en las denominadas “zonas rojas”. Es decir, con personas que –bajo su propia responsabilidad– solicitan a las grandes empresas, los cables y redes necesarias para entregar internet en zonas urbanas de alta marginalidad social, donde esas empresas no proveen servicios, bajo argumento de que sus infraestructuras son sustraídas o dañadas. Estas personas, si bien pueden solicitar concesiones de telefonía e internet bajo su nombre, no lo hacen porque al intentar hacerlo, son tratadas del mismo modo que si fueran grandes empresas y son apenas micro-empresas de una o 2 personas. Hacia el fin del período de

análisis, supimos que Subtel estaba apoyando bajo el nombre de “Internet comunitaria”, el proyecto de un municipio pobre de Santiago (Renca). Con el cambio de gobierno, no hubo más novedades al respecto.

En 2010, en tanto, Chile promulgó la primera ley de neutralidad en la red y puso al país como ejemplo a nivel mundial. El principio de neutralidad se refiere a que los proveedores de servicios de Internet y los gobiernos que la regulan deben tratar de la misma forma todo el tráfico de datos que transita por la red, sin cobrar a los usuarios una tarifa dependiendo del contenido, página web, plataforma o aplicación a la que accedan. Sin embargo, al poco andar de la década, las empresas de telecomunicaciones empezaron a ofertar planes de datos en los cuales se incluía el acceso ilimitado a determinadas redes sociales, una vez agotada la cantidad de megas o minutos del contrato. A este tipo de prácticas se le llama coloquialmente “planes costo cero”. Por esta razón, en mayo de 2017 solicitamos a la Subtel información sobre el modo en que eran fiscalizados desde la ley de neutralidad en la red este tipo de ofertas de parte de las empresas proveedoras de servicios de telefonía móvil. La respuesta (Oficio Nº 5464) del organismo responsable fue “no contamos con este tipo de fiscalización debido a que el mercado no comercializa planes con dicha modalidad”. Ante inaudita respuesta, volvimos a hacer la solicitud, señalando que, si bien las empresas no comercializaban planes con el nombre “costo cero”, ofrecían planes que correspondían a esta modalidad y que, independiente del nombre, queríamos saber cómo los fiscalizaban. Pero esta segunda consulta ya no recibimos respuesta. En enero de 2018, la Subtel organizó una mesa de trabajo sobre neutralidad en la red a la que el COSOC no fue convocado.

Un último caso relativo a telecomunicaciones y ciudadanía en el cual ejercimos acciones desde el COSOC fue el denominado “decreto espía”. Un decreto formulado por el Ministerio del Interior en 2017 que modificaba el reglamento de interceptación de las comunicaciones y almacenamiento de datos comunicacionales y que se conoció cuando ya había sido enviado a la Contraloría para su revisión final. Este Decreto pretendía modificar la obligación de las compañías de retener los datos de las comunicaciones que se realizan en Chile, extendiendo el período de almacenaje de uno a dos años. El decreto también pretendía aumentar -en tipo y número- los datos sobre las comunicaciones que

son almacenadas por las compañías de telecomunicaciones, ampliando además este registro a todos los tipos de comunicaciones que se realizan en Chile.

Una vez hecha la denuncia pública de las diversas garantías constitucionales que ponía en juego este decreto, también se hizo público que la Subtel había participado en su proceso de formulación, avalando su contenido. De hecho, el primer subsecretario del periodo dijo públicamente que él se había opuesto al contenido de este decreto mientras había estado en el cargo y por lo tanto, endosó la responsabilidad al subsecretario en funciones. Asimismo, diversos expertos cuestionaron su contenido<sup>3</sup>. Ante esta situación, en septiembre de 2017 solicitamos una reunión con el Subsecretario Ramírez para conocer el contenido y objetivos de dicho decreto, pero nunca obtuvimos respuesta. Ante esta situación, luego del acuerdo mayoritario de sus integrantes, nos apersonamos ante la Contraloría como COSOC Subtel –junto con varias otras organizaciones- para presentar nuestras observaciones de legalidad al decreto espía y solicitando su anulación. En diciembre de ese año, la Contraloría se abstuvo de dar curso al decreto emanado desde Interior e hizo pública la nómina de organizaciones que habían presentado objeciones al mismo, salvo en el caso del COSOC Subtel, donde simplemente fui mencionada como persona natural. Lo que nos dice algo también sobre el desconocimiento de la institucionalidad para la participación ciudadana en la gestión pública de parte de otras instituciones públicas.

#### 4.3. ANÁLISIS

La principal reflexión que surge después de formar parte de esta instancia de participación ciudadana es la pregunta por su sentido. Es difícil sostener que la entrega y recepción de cartas constituya una forma de incidencia en las políticas públicas del sector. Más aún cuando algunas consultas emanadas desde el COSOC ni siquiera obtuvieron respuesta escrita. Se observa así, que el trabajo realizado como COSOC, a pesar de su sistematicidad y organización, no ha producido ningún cambio en las políticas públicas bajo la responsabilidad de la Subtel. Si la acción de participar en la gestión

---

<sup>3</sup> <https://radio.uchile.cl/2017/09/02/organizaciones-alertan-sobre-decreto-espia-que-pretende-promulgar-el-ministerio-del-interior/>



pública se reduce a cartas que van y vienen, queda abierta la pregunta sobre el sentido de participar en un Consejo versus hacer llegar estas mismas consultas por los diversos canales ya existentes de acceso a la información pública, ya sea como persona individual, como organización o como conjunto de ellas. Si bien las reuniones mensuales sirvieron principalmente para estar informados de actividades que hacía la Subtel, al mismo tiempo no todas las actividades del período fueron informadas al COSOC, incluso algunas en las cuales había especial interés. Por último, tampoco queda claro cuál es el beneficio de participar en el Consejo para las organizaciones que lo integran. Incluso las organizaciones integrantes a las que se les prometieron respuestas a sus necesidades específicas, sus resultados no fueron conocidos ni evaluados en la instancia colectiva. Entonces, por un lado, se invisibiliza la autonomía de un punto de vista de interés público; por otro lado, se establecen relaciones bilaterales por fuera del espacio del COSOC para mantener ocupadas a organizaciones con intereses y demandas concretas. Se fomentan mecanismos instrumentales de participación y formas de no participación encubierta, en el sentido planteado por Fernández y Ordoñez (Ibid.)

La participación en la gestión pública, al menos en el ámbito de radiodifusión y telecomunicaciones se redujo en Chile, durante el período de estudio, a enviar consultas y recibir respuestas, además de algunas reuniones con subsecretarios o asesores, de carácter informativo y desigual calidad. Asimismo, observamos como comportamiento sistemático de la institución y sus funcionarios una incapacidad y un desinterés por entender la especificidad del sector comunitario, en radiodifusión como en telecomunicaciones. Esto se traduce en una imposibilidad epistemológica para poder desarrollar políticas que atiendan a las particularidades del sector; por el contrario, lo que se observó sistemáticamente fue la insistencia en tratarle del mismo modo que al sector privado comercial. Por ejemplo, respecto de compromisos financieros para recibir fondos públicos o respecto de los requisitos administrativos para obtener concesiones.

Por otro lado, si observamos las recomendaciones de la CIDH de 2017, respecto a medidas para asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales de libertad de expresión en la materia, vemos que mientras el COSOC intentó posicionar en la gestión

pública lineamientos tales como la participación equitativa en la gobernanza de internet (visibilizar a los proveedores de internet en los puntos rojos como parte del sector), velar por criterios altamente restrictivos para la vigilancia estatal de las comunicaciones privadas o ampliar la dimensión ciudadana de internet más allá del acceso, lo que vimos hasta el final del período fue un discurso y unas acciones en dirección opuesta de parte de Subtel (decreto espía, preocupación por las dificultades de acceso en zonas alejadas geográficamente, pero no en zonas pobres de las grandes ciudades). Lo mismo ocurre respecto de las recomendaciones sobre promover la diversidad y el pluralismo en la TV digital o profundizar en el reconocimiento del sector comunitario. La persecución a las radios comunitarias o la falta de claridad para otorgar recursos públicas para ayudar a las televisiones comunitarias a levantar sus infraestructuras digitales son parte de estas deudas.

## **5. CONCLUSIONES**

En este COSOC de carácter ministerial se observó muy poco espacio para la incidencia de la sociedad civil organizada en el quehacer del gobierno. Asimismo, detectamos ciertas lógicas clientelares de relación, al resolver bilateralmente demandas de organizaciones integrantes a cambio de restar, a la institucionalidad legítimamente establecida para ello, de participar en la discusión. A partir de mi experiencia como académica – activista, he observado que muchas veces desde los partidos políticos hay una visión simplificada de la sociedad civil, que la reduce a representante de intereses particulares: mientras los partidos políticos y sus militantes se ven a sí mismos como representantes de intereses generales, del interés público o del bien común; la sociedad civil (ONGs, movimientos sociales, organizaciones) es vista como representante de demandas particulares, a partir de aquellas temáticas que articulan su quehacer. Para desactivar a estos agentes, los gobiernos apuntan a resolver estas demandas, atomizando la acción social. Esta estrategia genera resulta en formas distorsionadas de comprender la participación ciudadana en la gestión pública, que no favorecen al desarrollo de políticas públicas y más bien profundizan relaciones entre sociedad y gobiernos a partir de favores.

Como señalaba al principio, he escrito este artículo en el contexto del estallido social que tiene movilizadas a gran parte de la población chilena. Al principio del periodo, muchos políticos se manifestaron sorprendidos de la reacción tan radical de cansancio y hastío de parte de la gran mayoría del país. “No lo vimos venir”, señalaban. Ante este argumento de completa desconexión con la realidad, he querido exponer aquí un botón de muestra acotado, relativo a una cuestión muy específica: el maltrato gubernamental a la sociedad civil organizada en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, dentro de la institucionalidad creada por el propio Estado para promover la participación ciudadana.

El estallido nos ha mostrado que la ciudadanía se cansó de ser abusada, menospreciada, infravalorada. En este contexto, la documentación del caso de un consejo de la sociedad civil, en una materia estratégica, dentro de un gobierno supuestamente progresista como el de Bachelet, muestra que la institucionalidad de participación ciudadana en la gestión pública es un espacio que aún requiere de mayores niveles de democratización y reconocimiento, si se quiere incluir al pueblo de Chile en la toma de decisiones de carácter sectorial de una manera real y concreta, que es lo que –en última instancia-, es lo que está demandando la gente en las calles y en las urnas.

El Chile post-dictatorial ha sido precedido a nivel internacional, de una valoración en el cumplimiento de estándares de respeto a las libertades fundamentales y a los derechos sociales que no se corresponden con la realidad de las mayorías. Eso también aplica al campo de estudio en el cual se inserta este artículo: la libertad de expresión. En efecto, el estado de emergencia decretado entre el 18 y el 27 de octubre dejó en evidencia la fragilidad con la cual se ejerce el derecho a la comunicación en su sentido más amplio (libertad de expresión, libertad de prensa, derecho a la información, derecho a la protesta (ODC & FDP, 2019).

A modo de cierre, recomendaría establecer una política de participación ciudadana que considere de mejor manera los aportes de la sociedad civil organizada en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, utilizando el COSOC de Subtel como instrumento prioritario para ello. Hay una capacidad instalada de trabajo que se tradujo en distintas

acciones tales como la participación en la denuncia colectiva ante la Contraloría General de la República contra el decreto espía y su vulneración de privacidad. De parte de la institucionalidad, hay aspectos apenas formales que se podrían mejorar, tales como i) Respuestas precisas a los oficios enviados; ii) Protocolos para compartir información estratégica o privilegiada con el COSOC en virtud de su carácter institucional; iii) Difusión de acciones y opiniones del COSOC desde la Subtel; iv) Retroalimentación con el COSOC en asuntos estratégicos.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, C. (2007). Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales. *América Latina Hoy*, 46, 119-143.

Caletti, S. (2007). Políticas de comunicación: acentos en debate. En D. Loreti, G. Mastrini y M. Baranchuk (compiladores), *Participación y democracia en la Sociedad de la Información – Actas del VIII Congreso Panamericano de Comunicación*. Buenos Aires: Prometeo.

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Informe Final*. Recuperado de

<https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf>

De la Maza, G. (2005). *Tan lejos, tan cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Del Valle, C., y Mayorga, J. (2009). Participación en Chile: sociedad, comunicación y discursividad. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (pp. 759-771) Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Fernández, M., y Ordoñez, M. (2007): *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*. Santiago: Corporación Innovación y Ciudadanía. Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

García, J., y Alfonsi, G. (2016). Radios comunitarias y su criminalización en Chile. En Rita Lages de Oliveira, R. (ed.), *Anuario de Derechos Humanos* (pp. 153-171). Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Gabinete Presidencial – Chile (2014): *Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública*. Mimeo.

Hallin, D., y Papathanassopoulos, S. (2002). Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture & Society*, 24, 175–195.

Luján, D. (2018). *El Estado soy yo. Clientelismo, poder e intermediarios locales en Chile*. (Tesis Doctoral). México, D.F.: Colegio de México.

Mata, M.C. (s/f). *Ciudadanizar las políticas de comunicación: los nuevos desafíos*. Córdoba: CEA – Universidad Nacional de Córdoba

Moulian, T. (1997). *Chile actual, anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM.

ODC & FDP (2019). Libertad de expresión en el contexto de las protestas y movilizaciones sociales en Chile durante el estado de emergencia entre el 18 y el 27 de octubre 2019. Santiago: Fundación Datos Protegidos y Observatorio del Derecho a la Comunicación.

PNUD-Chile (1998). *Las Paradojas de la Modernización*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Stokes, S. (2007). Political Clientelism. En C. Boix y S. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press

Relatoría de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, RELE\_CIDH (2017). *Informe Especial sobre la libertad de Expresión en Chile*

2016, en: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2016*.

Recuperado de

[Http://Www.Oas.Org/Es/Cidh/Expresion/Docs/Informes/Anuales/Informeannual2016rele.Pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expressions/docs/informes/anuales/informeannual2016rele.pdf) (pp. 364 - 410).

Natanson, J. (2014). La nueva derecha en América Latina. *Le Monde Diplomatique*, n. 185, noviembre. Recuperado de <https://bit.ly/2yZR0TQ>

Viotti, N. (2018). ¿Qué era la corrección política? La derecha en la vida cotidiana. *Anfibia*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de <https://bit.ly/2VrvVL7>

Vommaro, G. y Morresi, S. (2015). *“Hagamos equipo”*. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina. Buenos Aires: Ediciones UNGS.