



INFORME PARA LA DISCUSIÓN
DESAFÍOS REGULATORIOS CNTV 50 AÑOS

Departamento de Estudios
2020

PRESENTACIÓN

El Departamento de Estudios del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), en su rol de entregar insumos para la discusión, viene haciendo seguimiento a los desafíos regulatorios que enfrenta el sector de la comunicación audiovisual. En el marco de este quehacer institucional, busca promover una instancia de diálogo sobre la labor del CNTV, como regulador de la televisión, y los desafíos que enfrenta en el marco del actual devenir del sector.

El presente documento propone ejes para esta discusión y algunos consensos sobre los que se puede cimentar una modernización de la institución. Se describe el escenario que define nuevos actores y formas de consumo de televisión y otros medios de comunicación y abre nuevas fronteras para repensar la regulación de los contenidos audiovisuales. Se revisan algunas tendencias emanadas de discusiones internacionales y experiencias de otros organismos reguladores.

NUEVO ESCENARIO

El Siglo XXI trajo aparejado un sistema de comunicaciones que modificó la ecología de medios, reestructurando las reglas y los alcances previstos para la convivencia del sector. El nuevo escenario está iluminado por la convergencia de las plataformas y los servicios audiovisuales sobre internet.

Para la OCDE la convergencia, es un proceso mediante el cual las redes y servicios de comunicaciones, que anteriormente fueron consideradas por separado, comienzan a transformarse, de modo que diferentes plataformas de red soportan servicios similares de voz, audiovisual y de transmisión de datos; diferentes terminales de usuario reciben servicios similares y se crean –a su vez- nuevos servicios.

El actual escenario del sector audiovisual, consta así de servicios tradicionales como la radio y la televisión, como de plataformas propias de las nuevas tecnologías -las OTT, las VoD, las plataformas de intercambios de videos, las redes sociales y otros alojadores de contenidos-.

La incorporación de nuevos actores ha significado modificaciones en las formas de comunicación, que han incidido en las formas de consumo, y también en el volumen y circulación de la información.

“Los jugadores e intermediarios de las plataformas ofrecen servicios de comunicación más variados, capaces de recopilar información sobre los usuarios que puede explotarse en la selección de contenido basada en algoritmos” (Klimkiewicz, 2019)¹.

Si se aborda el problema en un sentido más amplio, internet comparado con la radio, la televisión o la prensa, no es un medio en sí, no es un medio de comunicación, sino una plataforma tecnológica que sirve como soporte para la realización de todo tipo de actividades, comprar, relacionarse, mantener correspondencia privada, entrar en actos de comunicación pública; incluso los medios tradicionales tienen en internet un soporte, radio por internet, televisión por internet². Esto significa que, la televisión por internet es televisión, y, por lo tanto, si un organismo –como es el caso del CNTV- regula la televisión, se deberá regularla independientemente del medio de distribución, en el entendido que no se puede tener una regulación específica para la televisión en internet, y otra para la televisión por ondas, una precisión que hay que tener presente. Dicho de forma sintética: es necesario regular servicios, no tecnologías.

Ha habido un gran cambio, desde que Internet emergió en los años 90, y es que los intermediarios que existían, jugaron un papel menos importante que en la actualidad. Los *Internet Service Providers* (ISP), cumplían una función de acceso a Internet, sin embargo, lo que ha transformado realmente a internet, ha sido la emergencia de plataformas de intermediación, como Facebook y Twitter, a través de las cuales las personas, son testigos de las actividades de terceros, incluso en relación a la información. Frecuentemente no se accede directamente a publicaciones, sino que se obtiene información a través de las redes

¹ Klimkiewicz (2019) Pluralism in a Hybrid Media Environment from the User Perspective. Disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65604/CMPF_2019_02.pdf?sequence=4&isAllowed=y

² La televisión por internet no es “televisión” en Chile, en tanto no se modifique la definición del servicio contenida en la Ley N° 18.168, acorde a las definiciones internacionales de la UIT. Televisión (todavía basada tecnológicamente en la radiodifusión televisiva y sin considerar los servicios limitados de TV -de pago-) es de recepción libre, directa y gratuita. Los servicios de Streaming (video en internet), supone recepción no lineal y pagada, de emisores ageográficos que no requieren de una autorización estatal (concesión o permiso) para la difusión en la red.

sociales -a través de los contenidos de terceros compartidos por usuarios, por ejemplo, en Twitter-. Asimismo, los intermediarios prestan servicios basados en algoritmos que proponen búsqueda de contenido de acuerdo a perfiles de usuarios, lo que de alguna manera impacta en el acceso a la información.

En este escenario, importa pensar sobre el rol que cumple la regulación, las entidades reguladoras y – particularmente- el rol que puede cumplir el CNTV.

QUÉ HACER EN MATERIA DE REGULACIÓN

Uno de los principales ejes desde donde abordar esta discusión, es la pregunta sobre las materias en las que se debiera regular, teniendo en cuenta las tendencias regulatorias y experiencias en distintas latitudes, así como los avances que han realizado otras entidades reguladoras del audiovisual.

En cuanto a qué se debe regular –y dado los cambios del sector- parece insuficiente definir la comunicación audiovisual en su concepción tradicional que abarca solamente la radio y la televisión. Asimismo, no parece que las lógicas regulatorias de la televisión tradicional pueden ser automáticamente adaptadas a los servicios digitales.

Puede resultar conceptualmente claro, que la televisión no se define por los medios técnicos por los cuales se transmite, sin embargo, la legislación actual no se hace cargo de ello. Entonces: ¿qué es lo que asemeja y qué es lo que distingue a las distintas ofertas de contenidos que han ido surgiendo a través de las distintas plataformas? ¿Pertenece a un mismo mercado toda la oferta de contenidos, independientemente de las plataformas por las cuales se emitan? ¿son éstas complementarias o compiten entre ellas? ¿se justifica una regulación diferenciada? Estas son interrogantes necesarias de atender para avanzar en la discusión sobre los desafíos y la modificación que se requiere para generar un marco regulatorio para el nuevo escenario.

En términos generales, las propias plataformas, en los últimos años, han experimentado un proceso de progresiva incorporación y aplicación de mecanismos internos de regulación (o, en su propia terminología, moderación de contenidos). Este proceso es el resultado de

muchos factores, especialmente la presión proveniente de determinados Gobiernos o instituciones como la Unión Europea sobre la base de la idea de que “las plataformas deben hacer más” para prevenir contenidos ilegales y nocivos. Como estadio consecutivo a esta presión encontramos también, especialmente en la Unión Europea, esfuerzos de co-regulación basados en acuerdos o códigos de conducta voluntarios firmados por la Comisión Europea y las compañías tecnológicas más importantes.

Asimismo, se observan también iniciativas más concretas que surgen tanto en determinados países de América como en la Unión Europea, consistentes en imponer obligaciones legales de control o moderación de contenidos a las plataformas.

En relación por ejemplo al discurso de odio en las redes, y sin perjuicio de que dicho tipo de discurso, en general, está regulado y prohibido en la mayoría de los países de mundo, se puede destacar el caso de Alemania, que cuenta con una ley conocida como NetzDG – vigente desde el 01 de enero de 2018- para bajar los contenidos de odio de las redes, con obligaciones específicas³. En Brasil, un criticado proyecto para regular las redes contra las *Fake News*, se encuentra en tramitación.

Como se puede apreciar, son numerosas las iniciativas que actualmente se encuentran en tramitación y algunas vigentes, para regular los contenidos que circulan en las redes sociales, existiendo en cada caso, tanto seguidores como detractores -que invocan principios, tales como la neutralidad de la Red y la libertad de expresión.

La reforma más importante, es la de la Directiva de Comercio Electrónico, en el marco de la elaboración de una nueva *Digital Services Act* (DSA) que actualizará y desarrollará la normativa europea vigente sobre servicios digitales, en torno a la seguridad de los usuarios, el régimen de responsabilidad de las plataformas, los actores con una posición relevante en el mercado, la publicidad online, el trabajo en plataformas y la gobernanza del Mercado Único Digital (DSM).

³ Entre otras medidas, las redes sociales y servicios tienen 24 horas para actuar después de que se les haya informado sobre un material que viola las leyes alemanas, incluidas, por ejemplo, amenazas de violencia o calumnias. Si los casos son más complejos legalmente, el plazo se extiende hasta los 7 días. Los sitios que no eliminen publicaciones "obviamente ilegales" pueden enfrentarse a multas de hasta 50 millones de euros.

Por otro lado, la regulación de las plataformas de video, se diferencia en cuanto a las responsabilidades. En las de VoD –*Video On Demand*- existe responsabilidad editorial y sujeción a la Directiva Audiovisual de Servicios de Medios europea⁴. Mientras que en las plataformas de compartición de videos⁵ no hay responsabilidad editorial, si bien la reciente directiva europea ha introducido ya unos deberes mínimos de auto-regulación de las propias plataformas.

En otro sentido, los contenidos han sido objeto de regulaciones para preservar la identidad y el patrimonio cultural, y estas directrices apuntan a la reserva de cuotas de pantalla para las producciones nacionales, como en el caso de la Unión Europea, pero también de Colombia, y Brasil⁶ en la región latinoamericana.

Este nuevo escenario, no sólo incide en la regulación, tanto a nivel legal como reglamentario, sino que también lo hace en la estructura de la institucionalidad reguladora del sector.

LAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DEL CNTV

En el caso del CNTV, nos encontramos que el modelo vigente, obedece a lógicas de los años 80 y principios de los 90, haciéndose cargo, de los contenidos emitidos por televisión de libre recepción y de los distribuidos por televisión de pago –cable y satélite- y no existe ninguna referencia a otras plataformas.

La reciente Ley 20.750, que se promulgó el año 2014, modificó al CNTV, reforzando su autonomía, y ampliando sus competencias, pero sin llegar a abordar estos nuevos escenarios de la industria, por lo que se vuelve necesario revisar nuevamente el estatuto del CNTV y el de la industria audiovisual nacional.

⁴ AVDSM por su sigla en inglés.

⁵ Video Sharing Platforms –o VSP-.

⁶ Proyecto de Ley 8.8889/2017 para regular a los servicios de video bajo demanda (VoD), estableciendo reglas para que los proveedores de servicios audiovisuales a través de Internet aporten al fondo audiovisual (CONDECINE), así como que también incluyan cuotas de contenido nacional y financien a los productores independientes, entre otros aspectos.

¿Cómo debería hacerse cargo la institucionalidad de los desafíos que la convergencia⁷ le impone al CNTV, y qué tipo de regulador podría emerger de este proceso? El Estado, a través del CNTV, debe facilitar, impulsar y liderar este debate.

Es necesario realizar un análisis del entorno económico, tecnológico, político, y de otros factores que inciden en la respuesta a las preguntas planteadas. Aquí se insertan los necesarios diálogos con especialistas en la materia y la promoción de una discusión con aquellos actores del sector, que diseñan las políticas públicas para este sector. Este análisis debe comenzar, reconociendo la legitimidad del CNTV, como la institución naturalmente mejor posicionada para reflexionar sobre estos temas, por un lado; y, por el otro, un entorno favorable debido a la relevancia que ha cobrado el tema de la convergencia; la economía 4.0; la transformación digital y las noticias falsas, entre otros.

En este sentido, es posible observar algunas tendencias a reunir en un solo ente, la regulación de los contenidos, el otorgamiento de los permisos y autorizaciones, la fiscalización de las plataformas que operan sobre internet, la promoción y financiación de contenidos de interés e incluso la concentración de dichos mercados. Sin embargo, las opciones aún no son claras en este sentido y la creación de organismos convergentes no es necesariamente la solución a los desafíos actuales.

Sobre este particular, existen varias experiencias, como la de los reguladores de Gran Bretaña (Ofcom), Australia (ACMA) o España (CNMC) que han visto la necesidad de la creación de un organismo único que contemple materias en lo relativo a propiedad de los medios; contenidos y estándares; y producción y distribución de contenido local.⁸

⁷ Este desafío, requiere a la vez modernizar la regulación de telecomunicaciones, que ha subsistido gracias a la neutralidad tecnológica; que es pre convergente.

⁸ La convergencia en la actualidad supone que un mismo órgano regula el sector de las telecomunicaciones y del audiovisual. Sin embargo, ésta no es la solución que han adoptado todos los países. No hay propuestas claras aun, acerca de qué autoridad tiene que regular -si es el caso- las plataformas.

ABORDAJES PARA LA DISCUSIÓN

Parte del debate se tiene que centrar en la propia definición del espacio público en el cual incidirá la nueva institucionalidad y la regulación. Aquí nos encontramos con el principio - de la neutralidad de la Red.⁹

Asimismo, una buena planificación del futuro de la institución, debiese contemplar los posibles efectos no esperados de una reformulación del regulador, especialmente si esto implica nuevas facultades o una ampliación del campo de acción¹⁰. Entre los riesgos posibles están: reacciones de rechazo de parte de una ciudadanía que mira a la política y las instituciones públicas con desconfianza; oposición activa de parte de organizaciones de la sociedad civil; distorsiones de mercado que desincentiven el surgimiento de nuevas ofertas, etc.

Por otra parte, sabemos que las plataformas están regulando contenidos de forma privada, a través de las llamadas *community guidelines* o términos de uso; de manera que regulan contenidos, muchas veces yendo más allá de lo que establece la ley.

Si ilustramos los fenómenos en círculos concéntricos, un primer círculo sería la legislación vigente, y después se superpondría un círculo mucho más amplio que son los términos de uso. Si se considera cómo se define en los términos de uso de cualquier plataforma, el discurso de odio o los discursos de ataque o incitación a la violencia, queda de manifiesto que están definidos de una forma mucho más amplia, mucho más discrecional, mucho más generosa, que la que hace la legislación vigente.

Desde un punto de vista jurídico, tenemos una nueva forma de entender la regulación de los contenidos. Por ejemplo, siguiendo el modelo en Estados Unidos:

- Por una parte, tenemos la relación habitual entre el Estado y el individuo, en base a la cual el Estado limita –dentro de unos márgenes y sobre la base de unas determinadas garantías-, el ejercicio de la libertad de expresión a todos los individuos.
- Por otra parte, tenemos a los intermediarios, que regulan de algún modo, de forma privada, lo que los individuos pueden o no pueden decir en ese espacio privado;

⁹ Este principio parecía intocable, pero la experiencia de Estados Unidos demuestra lo contrario.

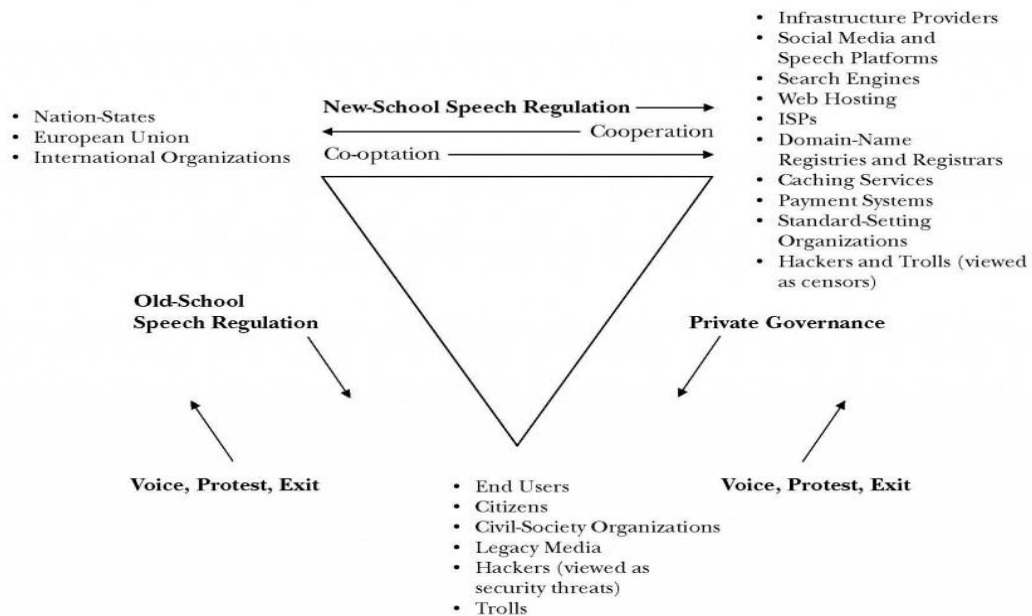
¹⁰ Aun cuando el regulador podría otorgar estas competencias a un nuevo órgano especializado.

- o Luego, conformando una especie de triángulo, tenemos la relación entre el Estado y las plataformas: allí está la manera en que un Estado puede decidir cómo estas últimas, pueden regular esos contenidos de los usuarios.

Lo anterior se puede expresar con el “Triángulo de Balkin”¹¹ o el Triángulo de la Libertad de Expresión, donde se expresan los tres vértices (*old-school speech regulation*; *new-school speech regulation*; *private governance*) y la relación entre las tres partes del vértice.

Evidentemente, en periodos anteriores, existía un solo lado del triángulo, que regulaba el poder público con los medios o los usuarios. Hoy en día, lo más complejo es la relación entre el Estado y las plataformas: no se trata de regular el contenido que se publica en las plataformas, porque esto ya se encuentra regulado en la legislación; sino de regular el modo en que dichas plataformas actúan en tanto intermediarios en la distribución de contenidos.

FIGURA 1: “Triángulo de Balkin” o “Free Speech Triangle”



¹¹ https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5886&context=fss_papers

Nos encontramos aquí con un principio, que se estableció por primera vez en el derecho estadounidense, a finales de los años '90, que es el principio de exención de responsabilidad.

A finales de esa década, se aprobó una reforma de la Ley de Telecomunicaciones de los Estados Unidos, y se incorporó a lo que se llama a la Sección 230, de la Ley de Decencia de las Comunicaciones. Se trata de una reforma bastante conocida, porque tiene una parte declarada inconstitucional, al establecerse determinadas restricciones al contenido indecente; pero lo importante estaba en la sección 230, por la cláusula que establece que las plataformas no tienen responsabilidad por los contenidos de los que no son autoras. Es decir, que no son responsables por el contenido que alojan. Pero adicionalmente, está la cláusula –también llamada del ‘Buen Samaritano’–, en la que las plataformas tampoco son responsables por las decisiones que puedan tomar en materia de moderación de contenidos.

Por lo tanto, si una plataforma en un momento determinado, en ejercicio de sus políticas internas de contenido, retira un contenido, no se la puede demandar sobre la base de esa protección.

POSTURAS EN LA DISCUSIÓN

Un estudio exploratorio sobre la imagen y rol del Consejo Nacional de televisión arrojó que existen posturas distintas sobre el futuro de la institución¹². Hay quienes sostienen que la refundación del CNTV culmine con un Consejo regulador de lo audiovisual multiplataforma.

Otras opiniones señalan que, un regulador único para todas las ofertas y pantallas, no necesariamente implica que la regulación de contenidos y de infraestructura deban quedar en un solo organismo.

Una tercera postura plantea, que la regulación no debe ser solo sancionatoria y que debiera enfocarse en trabajar junto a la industria en un modelo de co-regulación; de

¹² Imagen y Desafíos CNTV: estudio con informantes clave (CNTV 2019). Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20191230/asocfile/20191230103836/cntv_imagen_y_rol.pdf

incentivo y coordinación con distintos actores. En esta línea se proponen políticas de fomento a la industria con contenido propio; y estudios orientadores en calidad de observatorios temáticos del campo audiovisual y medios digitales.

PRINCIPIOS Y VALORES DE CONSENSO

Considerando las diferencias de los expertos en el estudio señalado, existe un amplio consenso sobre la necesidad de promover y proteger los valores de la democracia, en particular aquellos relacionados con la libertad de expresión y el pluralismo.

Una regulación mínima, debe resguardar estos valores para garantizar una convivencia democrática sana. Se considera que el espacio público requiere de normativas que resguarden principios y valores y que, el cambio de escenario desafía a la autoridad a repensarse y modernizarse.

El derecho a la información, también se considera como una herramienta garante para estos fines, en un contexto de rápida y masiva circulación de desinformación *online*, de dificultades para financiar periodismo de calidad; de una recolección indiscriminada de datos personales; y de pérdida de la privacidad, entre otros fenómenos.

Finalmente, uno de los temas que concita mayor acuerdo en el estudio, es la protección a menores y, por extensión, la regulación contra problemáticas como el *bullying* y el *cyberbullying*, que afectan potencialmente a toda la ciudadanía, pero es especialmente grave cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA NUEVA REGULACIÓN

Como se ha dicho, el actual escenario de la comunicación y los medios, está dominado por internet.

Actualmente, hablar de libertad de expresión, nos obliga a revisar lo que sucede en las redes sociales, ya que es ahí donde se desarrolla la pugna por la libertad de expresión, y

también, el espacio donde se cometen los mayores abusos. Aquí, cabe señalar que, respecto de las opiniones, manifestaciones e ideas online y offline, rige el mismo principio de la libertad de expresión.¹³

En la regulación de las redes sociales, se están planteando verdaderos retos en materia de libertad de expresión, principalmente en Europa y Estados Unidos, cuando se trata de contenidos que afectan potencialmente a toda la ciudadanía, en particular a los menores de edad.

La libertad de expresión, como derecho fundamental, está protegida no sólo en las constituciones nacionales, sino también en la legislación internacional, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

El principio fundamental es que, la libertad de expresión es la regla y las restricciones son la excepción. La libertad de expresión se puede limitar cuando sea estrictamente necesario para proteger otros derechos o el interés público. Sobre la base del principio de proporcionalidad, de entre todas las restricciones, se debe escoger la que sea menos gravosa para la libertad de expresión.

MIRANDO EL FUTURO

El dinamismo convergente del sector se percibe como un factor que modifica las lógicas tradicionales de la industria: las innovaciones tecnológicas digitales impactan a la industria televisiva, lo que es visto principalmente como una amenaza sobre la que no se termina de reaccionar; y como un espacio de permanente emergencia de nuevos actores.

1. La convergencia de medios, independientemente de la vereda desde la cual se la mire, abre la legítima preocupación por su regulación, toda vez que la universalidad y el alcance de Internet, puede ser visto como más importante aún que la revolución que

¹³ Por ejemplo, en materia de derechos humanos Chile, ha adquirido compromisos que lo obliga a respetar y garantizar los derechos de las personas “online” y “offline” <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/131/92/PDF/G1613192.pdf?OpenElement>

implicó la imprenta rotativa, por su poder para democratizar y difundir las ideas, cuya contracara son los discursos de odio, los contenidos dañinos para la infancia y los problemas de la desinformación.

2. Los desafíos anunciados abren la pregunta por la regulación y la modernización del Consejo Nacional de Televisión de Chile. Esto obliga a hacerse cargo no solo de sus atribuciones más atractivas, como el fomento, los estudios, y la promoción de televisión de calidad, sino también, de la labor fiscalizadora y sancionadora.
3. No obstante, esta falta de sintonía de la Ley que rige al CNTV, con el ecosistema mediático convergente, parece necesario discutirse en la propia institución, por tratarse de la única instancia reguladora del sector. Aparece como la más idónea para promover este diálogo y concitar el interés público.
4. La regulación de las redes sociales y los nuevos servicios de contenidos audiovisuales en línea demandan responder la siguiente pregunta: ¿existe un verdadero interés público prevalente por regularlas, sobre la base de la necesidad de proteger otros derechos?
5. La disyuntiva sobre si debiera existir un regulador único para todas las pantallas, u otra solución, también debiera discutirse en este Consejo, puesto que es la institución que más se acerca a la materia.

Oficina CNTV: Mar del Plata 2147 – Providencia – Santiago – Chile - Teléfono: (56-2) 25922700



cntv.cl



[@CNTVChile](https://twitter.com/CNTVChile)



[Consejo Nacional de Televisión de Chile](#)