

IMAGEN Y DESAFÍOS CNTV

ESTUDIO CON INFORMANTES CLAVE

Departamento de Estudios

2019

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	3
ASPECTOS METODOLÓGICOS	4
Objetivos.....	4
Técnica	4
ESCENARIO ACTUAL: INDUSTRIA, POLÍTICA Y CIUDADANÍA.....	5
LA CONVERGENCIA EN LA INDUSTRIA.....	5
Medios de comunicación y convergencia	6
Industria tradicional en aprietos	7
Mediciones de audiencia, publicidad y Big Data.....	10
Algunos “camino de salida” para la industria	12
INSTITUCIONES PÚBLICAS Y CIUDADANÍA	14
AMENAZAS DEL ENTORNO	17
IMAGEN ACTUAL DEL CNTV	20
CNTV EN EL FUTURO: DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS.....	26
ATRIBUTOS DE CONSENSO PARA UN NUEVO CONSEJO	29
PRINCIPIOS REGULATORIOS: ¿QUÉ PROTEGER?.....	31
PUNTOS PARA LA DISCUSIÓN	34
ANEXO: ENTREVISTADOS	36

PRESENTACIÓN

A fines de abril de 2014 entró en vigencia la Ley N°20.750, que modificó la Ley 18.838, para permitir la introducción de la Televisión Digital Terrestre –TDT- en Chile. Cinco años después, es un hecho que su implementación ocurre en un singular escenario: coincide con el interés de las audiencias por los nuevos servicios de distribución de contenidos audiovisuales mediante *streaming* u *on demand*, junto con el auge que han tenido las redes sociales como YouTube, Facebook, Twitter e Instagram, en otras que permiten que los propios usuarios produzcan y suban sus propios contenidos.

Este cambio, desde luego, impacta en los servicios televisivos tradicionales y una institución reguladora de este sector no puede mantenerse al margen.

Este informe es una sistematización de percepciones sobre este fenómeno y sobre el rol que cumple -y que podría- cumplir el CNTV en este contexto. Las visiones pertenecen a personas expertas, vinculadas con la institución, con mayor o menor cercanía, cuyo quehacer está relacionado con este nuevo contexto digital y de convergencia tecnológica. Se trata de personas que observan atentamente el campo de las comunicaciones y las nuevas formas en que circula la información.

Para el Consejo Nacional de Televisión este momento es crucial para identificar oportunidades y desafíos institucionales. Es en el marco de lo descrito que se realiza este estudio para indagar tanto en las percepciones que desde afuera se tiene acerca de la labor institucional, como del actual entorno de las comunicaciones. Se trata de la opinión de quienes están vinculados con ámbitos de decisión relativos al sector y que también de quienes participan de los cambios del sector y de la tecnología digital.

El informe presenta antecedentes metodológicos, para luego, ofrecer un diagnóstico del sector, cómo son percibidas por estos expertos o líderes de opinión. Sus visiones refieren oportunidades y desafíos institucionales, permiten identificar áreas críticas y consolidar ideas en torno a dos grandes ejes: la percepción institucional que tiene el CNTV, pero también visiones de futuro, la que principalmente está asociada a la necesidad de establecer sintonía con el cambio en materia regulatoria. Emergen algunos criterios para seguir avanzando a partir de la imagen que describen los entrevistados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El presente informe consolida datos de un estudio cualitativo que explora en tres grandes ejes vinculados a la labor institucional del CNTV: la visión y las particularidades de los cambios del sector y su impacto en el país; los desafíos que este escenario impone a la hora de tomar decisiones y las proyecciones del rol que puede ejercer el Consejo Nacional de Televisión como entidad reguladora e incidir en la toma de decisiones en materia de política pública.

OBJETIVOS

1. Levantar información sobre la imagen del CNTV y los desafíos de la institución en su rol como regulador.
2. Recomendar acciones políticas para reformular y actualizar el rol del CNTV en un contexto de cambios acelerados en el sector audiovisual.

TÉCNICA

El trabajo contempló entrevista de 18 expertos entre los que están, quienes fueron parte de la institución ya sea como: ex - presidentes, ex – consejeros y ex – directivos; también se les consultó a académicos; políticos y ejecutivos de la industria de la televisión, así como, de la publicidad, Big Data y la protección de datos.

Las entrevistas las realizaron los profesionales del Departamento de Estudios, conforme a una pauta que fijaba aspectos de los ejes señalados y que implicaba el desarrollo de los temas a partir de sus percepciones, experiencias y de acuerdo al rol que ejercen dentro del sector (ver Anexo).

El listado completo de entrevistados se encuentra en anexo.

A continuación, se expone un análisis a partir de sus declaraciones, los datos han sido estructurados a partir de lo que emerge desde las percepciones y opiniones de los entrevistados.

ESCENARIO ACTUAL: INDUSTRIA, POLÍTICA Y CIUDADANÍA

LA CONVERGENCIA EN LA INDUSTRIA

Según Martín Becerra (2005), la convergencia es “la integración de soportes que facilita la digitalización, la reducción de todo mensaje a un código binario, así como la febril actividad en materia de fusiones, concentraciones y alianzas entre actores industriales”. Por su lado, la OCDE describe la convergencia del siguiente modo:

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 transmisión de datos; diferentes terminales de usuario reciben servicios similares y se crean nuevos servicios.

CEPAL, en un informe de René Bustillos (2011), sostiene:

Se entiende por convergencia a la habilidad de una o más redes para proveer diferentes servicios, o también la conjunción de industrias en el sector de las comunicaciones que eran previamente concebidas como separadas y diferentes en el sentido comercial y tecnológico (...) opera en muchas dimensiones que han generado evidentes alteraciones, tanto en las fases de producción, edición, almacenamiento y distribución, como en las demandas y los usos sociales que harán las personas con los productos promovidos por la industria audiovisual, que habituada a sus procedimientos basados en la cultura masiva y generalista, se ve alterada por una nueva morfología para hacer circular los contenidos audiovisuales.

De modo que distintas definiciones apuntan, más o menos, a un mismo fenómeno: el surgimiento de un solo gran sector de comunicaciones, que integra contenidos y servicios que antes eran fácilmente distinguibles¹, operando sobre plataformas digitales.

Este nuevo escenario plantea desafíos evidentes –aunque no fáciles de resolver- a la regulación, tanto de infraestructura como de contenidos.

Al respecto, un regulador como ACMA² sugirió la creación de un organismo único de las comunicaciones, que tenga facultades sobre el sector, independientemente de la plataforma usada para alcanzar a los usuarios. Habría tres áreas en que la regulación sigue siendo importante:

- **Propiedad de los medios:** la concentración de la propiedad afecta el flujo de noticias, comentarios y debates en una sociedad democrática.

¹ Cabe señalar que, a pesar de la convergencia, los distintos servicios y ofertas de contenido tienen diferencias entre sí.

² Australian Communications and Media Authority.

- **Contenidos y estándares:** los contenidos deben respetar los estándares de la comunidad y las expectativas de la ciudadanía, en todas las plataformas.
- **Producción y distribución de contenido local:** beneficios de asegurar la disponibilidad de contenidos que reflejen la identidad australiana.

En el mismo informe se señala que la definición de qué contenidos y/o plataformas deben quedar comprendidas dentro de la regulación dependerá de la verificación de las siguientes características:

- Tener el control de los contenidos **profesionales** que emita
- Contar con un gran número de australianos que sean usuarios de esos contenidos
- Tener un alto nivel de ingresos derivados de la provisión de contenidos.

A los prestadores de servicio que queden sometidos a regulación se les denomina **empresas de servicio de contenidos**³ y esta definición no depende en absoluto del medio usado para distribuir contenido, sino que en buena medida de la escala de la organización, tanto en tamaño como en alcance.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CONVERGENCIA

La adopción de estrategias multiplataforma por parte de los medios de comunicación ha sido la respuesta a los cambios tecnológicos del último tiempo, que han venido acompañados con cambios en las prácticas de consumo de contenidos mediáticos.

Según el informe Mobile Internet Phenomena (2019), YouTube representa un 35% del tráfico total de datos móviles del mundo. En Latinoamérica, donde predominan los teléfonos de prepago, con más limitaciones de consumo, YouTube representa un 17%, pero sigue siendo la principal plataforma en tráfico de bajada.

En Chile, en tanto, un estudio de Subtel (2018) mostró que 85% de las conexiones a Internet son móviles. Un 30% de los datos móviles consumidos corresponde a video. Es decir, cada vez más personas ven contenido audiovisual a través de Internet, en sus teléfonos móviles.

En términos generales, las entrevistas reconocen y aluden a los cambios mencionados, señalando al sector privado como principal impulsor de los mismos, y como una fuente de incertidumbre y de “destrucción creativa⁴”. Así, la innovación necesaria para mover este sector económico, también aparece como una amenaza en el sector.

³ Content service enterprises.

⁴ Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*.

“Esto implica redefinición en tamaño de industria y redefinición muy fuerte también en prácticas de consumo medial. Esto lleva mucha incertidumbre, en un ambiente concentrado, pero incierto”. Académico 3.

“Lo que ha pasado finalmente es que con la convergencia suceden cosas que hace 30 años habrían sido inconcebibles de decir: “estoy viendo la radio en el teléfono”. Tanto, que llega a ser una contradicción de lenguaje”. Ex CNTV 6.

Al mismo tiempo, la rapidez de los cambios complica también a los actores de la industria, especialmente la televisión abierta, a las empresas locales y al sector más tradicional de las comunicaciones. La emergencia de estos nuevos actores genera un desequilibrio ineludible al amenazar una industria tradicional que cambia las posiciones de quienes hasta ahora tuvieron dominio en el sector.

Este escenario abre algunas preguntas, como por ejemplo si el dinamismo actual tenderá a estabilizarse en algún momento o si desde ahora en adelante el campo estará constantemente cambiando.

“El sector genera una incertidumbre. No solo del regulador. La industria tiene una cierta incertidumbre, de cómo van a impactar estos fenómenos, sinergias entre distintas plataformas de sobreposición de canales, de las audiencias. Sobre todo, lo que se refiere al llamado apagón analógico”. Ex CNTV 1.

“Uno ve un tremendo cambio. Plataformas digitales, alternativas de consumo infinitas, es difícil de controlar para el regulador. Para el avisador también es difícil, está el desafío de cómo alcanzo a la gente en este panorama. Se ha complejizado para el avisador. Antes se trabajaba a la “bandada”, hoy se puede hacer un trabajo más fino”. Industria 3.

INDUSTRIA TRADICIONAL EN APRIETOS

REDEFINICIÓN / COLAPSO DE MODELOS DE NEGOCIOS

En muchos casos, la convergencia ha significado amenazas a modelos de negocios tradicionales, especialmente el de los medios masivos financiados por publicidad. Medios con alta circulación y altos costos de producción y distribución, ven repentinamente cómo sus ingresos caen. Diarios como *The Guardian* dejan de circular en papel para ofrecerse únicamente a través de Internet. Otros medios de comunicación se fusionan o cierran.

En el caso de la televisión chilena, los canales abiertos de alcance nacional llevan ya varios años informando pérdidas. Esto ha resultado en ventas de empresas y también

despidos masivos, con el cierre de áreas de trabajo completas y la externalización de funciones importantes⁵.

Algunos entrevistados aluden a una cierta resistencia al cambio de parte de los canales de televisión, que estarían acostumbrados a un modelo que resultó exitoso durante largos años. Este éxito habría producido complacencia.

“La TV tiene resistencia al cambio de su modelo. Te pongo un ejemplo, anoche 3 o 4 los canales de TV estaban dando Teleseries, con la misma estructura de contenidos de la Madrastra para adelante, con los mismos actores y roles”. Industria 2.

“El negocio es la venta y empaquetamiento de audiencias, que descansa en la publicidad. Está mutando hacia un híbrido entre la producción de contenidos y la unión de distintas plataformas. Los formatos son híbridos, las organizaciones se están reestructurando. Aparecen nuevos actores como las RRSS donde las personas encuentran allí lo que antes encontraban en los medios tradicionales y ahora no están dispuestas a pagar”. Académico 1.

Entre quienes hablan de la industria de TV abierta (no todos los entrevistados la mencionan), se señala falta de creatividad e innovación para enfrentar los nuevos escenarios y un retraso en la adopción de nuevos enfoques, basados en tecnologías más de punta.

“Desconozco si en los equipos de TV hay, por ejemplo, gente de tecnología, desarrollando cosas tecnológicas, hay un problema de creatividad sin duda, son las mismas teleseries, los mismos horarios de noticieros, no ha variado la oferta. En este sentido las agencias estamos vamos más adelante, aquí se trabaja en equipos multidisciplinarios, heterogéneo”. Industria 2.

MIGRACIÓN DIGITAL DEL AVISAJE

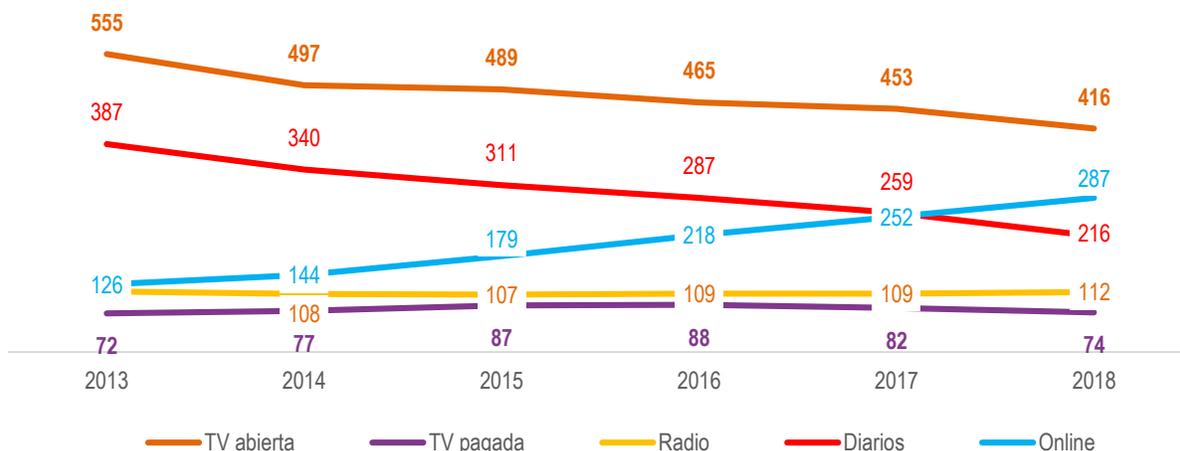
Las cifras oficiales de inversión publicitaria en televisión abierta muestran una progresiva disminución cada año que se informan. Si bien esta industria sigue llevándose la proporción más grande del avisaje, hay una clara tendencia a la baja.

Como muestra el gráfico siguiente, el monto destinado a publicidad *online* crece rápidamente, llegando durante 2018 a casi 290 millones de dólares⁶.

⁵ TVN, el canal estatal, ya no tiene área dramática. Canal 13, del Grupo Luksic, externalizó la realización de contenidos a Secuoya, una productora transnacional de origen español.

⁶ La cifra Online de 2018 corresponde al estudio de la Asociación de Agencias de Marketing digital (AAM). El resto proviene de estudio de inversión publicitaria de la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad (ACHAP), en cuya versión 2018 no se entregó la cifra de inversión online.

*Inversión publicitaria, por año, según medio
(en millones de dólares)*



Fuente: ACHAP – AAM

Este hecho está en la base de los cambios de modelos de negocio mencionados en la sección anterior. La industria televisiva abierta se financia gracias al avisaje, por lo tanto, está condicionada –en primer lugar- por las decisiones comerciales que tomen los avisadores, entendidos como las empresas que hacen publicidad (no las agencias).

“Yo creo que entre 20% y 25% se está yendo a medios digitales. Anunciar en medios digitales ha traído muchos miles de nuevos avisadores, porque es más accesible. Con poco presupuesto puedes armar una web y tratar de llevar visitantes. Otra cosa es hacerlo bien y ahí ya no es tan barato”. Industria 3.

“La información que circula también se consume desde las plataformas, las audiencias están siendo medidas desde las propias métricas que tienen las plataformas. Lo que significa que el avisaje también se transforma, se mueve hacia donde están estas audiencias”. Académico 1.

Lo que acarrea el escenario descrito es que los canales se ven obligados a bajar costos para seguir siendo financieramente sustentables, lo que, a su vez, a juicio de algunos entrevistados, podría tener impacto sobre la calidad de los contenidos agregando mayor dificultad, pues se limita la posibilidad de la industria para apostar a la innovación, a la calidad y para correr riesgos. Esto es reconocido en las entrevistas, tanto en el caso de los canales como en la propia producción publicitaria:

“Los costos de producción han subido, debido a la calidad: las audiencias esperan series y producciones tipo Netflix. Subió el precio del talento, directores, actores, etc. La tecnología está muy desarrollada y los precios más competitivos, pero el costo general ha ido subiendo. Hoy L.A. se producen 150 series anualmente”. Industria 1.

El incentivo de los canales no es realizar buena programación, sino, más bien, de cómo ahorrar o cómo bajar pérdidas que son los dos motores que guían hoy en día el hacer televisivo, entonces recurre a formatos baratos, recurre industrias que me pueden ofrecer productos baratos. Académico 3.

Hay temas que la sociedad exige y que no tienen por qué ser aburridos. Hay mucho que hacer en el mundo de los contenidos. La gente tiene derecho a tener contenidos que considere valiosos, yo no creo que la gente quiera pura mala calidad. Lo mismo en la publicidad. Industria 3.

Por otro lado, también se sostiene que Chile es un caso particular por su baja población y alto número de canales de televisión. Tal vez parte de la explicación a la crisis, se dice, estaría en que no hay mercado suficiente para la oferta.

“Tal vez habría que reformular la imposibilidad que tienen los canales de fusionarse. Se trata de un mercado pequeño que tiene una oferta con cuatro canales competitivos (Mega, CHV, TVN y Canal 13), pero si uno mira a la experiencia europea en ningún país hay tanto, habría que repensarlo”. Parlamentario 1.

“Chile es un país chico, de bajas audiencias, de poca disponibilidad de usuarios de medios, para financiar contenidos de alto costo o alto estándar”. Académico 3.

MEDICIONES DE AUDIENCIA, PUBLICIDAD Y BIG DATA

Al tiempo que los canales a nivel local enfrentan las dificultades mencionadas, la oferta audiovisual se ha ampliado gracias a la creciente penetración de la TV de pago –especialmente satélite- y la llegada de empresas como Netflix, HBO Go y otras, que entregan contenido a la carta por precios de suscripción relativamente bajos.

Desde el punto de vista del avisaje y el financiamiento, estas empresas –las digitales⁷- tienen una ventaja sobre la televisión tradicional: la enorme cantidad de información que poseen respecto de sus usuarios y la capacidad de segmentar con mucha precisión sus ofertas, incluso a nivel individual. Esto resulta útil tanto para tomar decisiones de programación⁸, como para vender publicidad.

“La TV es una industria que siempre trabajó con números muy macros. El rating es una cosa rara: si yo le pregunto a la TV qué están viendo hoy día en Holanda 916, Providencia, no tiene idea, no tiene data de sus clientes. Al no tener data, cada día que pasa van a estar más ciegos, no saben los comportamientos. Al no tener data, estás frito. No tiene nanodato. La publicidad como

⁷ Acá se hace referencia a las empresas dedicadas al audiovisual, pero esta ventaja es válida para cualquier empresa que funcione mediante Internet: Facebook, Twitter, YouTube, etc.

⁸ Series como “House of Cards” se escribieron a partir del análisis de datos.

la conocimos hasta hoy día claramente está en un estado complejo, por que quienes van a gobernar son los datos, entonces es dónde nos ponemos nosotros”. Industria 2.

“Ahora tú compras de manera específica audiencia. Los algoritmos de Google van a buscar lo que uno pide y se va a saber qué medios usan, qué compran, etc. Eso abre una hipersegmentación que complejiza mucho. Antes, sabías que el programa de TV lo ven hogares de tal GSE. Hoy día puedes segmentar llegando al individuo”. Industria 3.

La medición de audiencias, tradicionalmente hecha a partir de estudios, en medios digitales se hace desde los propios datos que cada plataforma genera como parte de su operación, de manera mucho más fina y granular, con un nivel de detalle y precisión antes desconocido.

Esto ha hecho reaccionar a la industria –de manera todavía incipiente-, buscando maneras de generar datos para mejorar su operación.

“Han venido casi todos los canales a preguntar por temas de Big Data. Yo diría que de las empresas asociadas... Yo diría que todos los canales están trabajando con alguien en estos temas. Están todos buscando ayuda. Están básicamente segmentando audiencia para entender hábitos de consumo y lograr un diseño inteligente de la publicidad. Esas son las dos líneas”. Industria 4.

LOS CAMBIOS EN LAS AUDIENCIAS

Junto con los cambios en la oferta audiovisual, los hábitos de consumo de las audiencias han cambiado. Un ejemplo de esto es que las horas que el público dedica a ver televisión abierta han caído año tras año, aunque este traslado de audiencias hacia otros contenidos no es parejo. Públicos como los adultos mayores siguen siendo grandes televidentes de canales abiertos.

La TV tiene que competir con otras ofertas, que llegan mediante otros dispositivos, como los *smartphones*. Por otro lado, las plataformas digitales disponibles permiten a los usuarios ser creadores de contenido propio.

“Y sobre la TV, hay gente que ve todavía ve 4 horas al día. Pero resulta que cualquier persona ve el celular 4 horas al día. Apenas 3 años se hablaba de que todo iba a pasar por el celular y parecía ciencia-ficción y ahora, de verdad, todo pasa por el celular, tal como se decía”. Industria 3.

“Hay un mundo que comprender mejor hoy en día, que es la relación del usuario con su móvil y la web porque hoy se están resolviendo muchas de las prácticas cotidianas del audiovisual”. Académico 3

“Es impresionante como hoy un individuo puede, desde su casa, hacer una increíble difusión social y eso es muy novedoso. La difusión de una sola persona puede tener protagonismo en redes y cambiar vidas”. Académico 4

Los públicos juveniles e infantiles han sido los más rápidos en migrar hacia el mundo digital, a lo que ha ayudado el aumento en las posibilidades de acceso a dispositivos móviles.

ALGUNOS “CAMINOS DE SALIDA” PARA LA INDUSTRIA

Si bien los entrevistados coinciden en recalcar la complejidad del escenario, a lo que se suma la dificultad para hacer pronósticos, debido a la rapidez de los cambios, se sugieren algunos “camino” a explorar.

LA TELEVISIÓN NO DESAPARECE

En primer lugar, parece haber coincidencia en que la televisión no desaparecerá y que seguirá teniendo un lugar importante, aunque cambie la forma de la industria o su tamaño.

“La TV abierta sigue teniendo una prevalencia social suficientemente importante, como para que el CNTV siga enfocado en los contenidos de la TV abierta y por extensión el cable”. Ex CNTV 6.

“La masividad e impacto que puede tener la televisión para una noticia comercial es único. Ahora, de ese primer impacto, se puede pasar a trabajar en plataformas digitales. El comercial de 30 segundos con Ricky Martin va en televisión, pero en digital se muestra la versión completa de un minuto y medio”. Industria 3.

¿UN CANAL PÚBLICO?

Otro tema que aparece es el fortalecimiento de la televisión pública. Al contrario de lo que se podría suponer, varios entrevistados piensan que este escenario justifica más pensar en el rol de una señal de estas características –o, al menos, de subir el compromiso financiero del Estado con este tipo de contenidos-.

“Se puede avanzar en el proyecto de una televisión pública. Se puede fortalecer este proyecto con más señales para que realice el rol que tiene, asegurando calidad en la información que se le entrega a la ciudadanía, entregando cultura, un canal de deportes. El canal de 24 horas debiera llegar a todas las personas, es cierto que esto le genera ingresos al canal, pero una de las funciones de la televisión pública es ofrecer información”. Parlamentario 1.

“Hay que repensar el rol de Televisión Nacional. Van a tener un canal cultural, y si es así, ¿es necesario tener 4 horas de programación cultural?”. Ex CNTV 4.

“No creo en un canal estatal, porque la gente se achancha, ya lo hemos visto en otros casos. En otros casos es tan aburrida que nadie la ve. Yo los pondría a competir. Destinaría un presupuesto para concursos de contenidos que cumplan con ciertos estándares y les daría 50% en un primer pago y el 50% restante al final, condicionado a que se cumplan objetivos de interés público fijados de antemano”. Industria 4.

Se trata de crear una oferta televisiva que pueda resolver las tensiones que se generan entre los intereses económicos que tiene una oferta comercial y el rol social que ejerce la televisión en el espacio público, la cual, con su alcance masivo, construye opinión, concita interés público e impacta en la convivencia democrática. Todos estos, argumentos por los que debe promover información de calidad, de interés nacional.

“Cómo hacer que el interés de un empresario por tener un medio no sacrifique su interés por la información, por entregar un bien público y que tenga externalidades positivas en las personas y que cuando eso choca con otros intereses eso es complejo. Eso se resuelve con un canal público, se resuelve con qué. No sé. hace sentido que exista una televisión con estas características. Pero tal vez como asemejándose a la experiencia de la BBC”. Académico 1.

CONTENIDO LOCAL

La principal importancia de la televisión abierta, tanto pública como privada, está en su cercanía.

“Hay una discusión que se tiene que dar y sincerar, sobre lo que puede ser relevante de producir acá, para las audiencias locales y el rol que va a tener los medios en el contexto audiovisual frente a lo local. Lo local va a ser el factor clave de la construcción de identidad y la funcionalidad de los medios chilenos en corto y mediano plazo: “lo que me está pasando”. Académico 3.

“La TV va a seguir vigente en la medida en que ofrezca contenidos relevantes para la gente. No es sólo performance. Hay que crear también empatía y cercanía con la marca. Publicidad con contenido que genere cercanía. El skip es un hábito, entonces hay que gastar en calidad”. Industria 3.

Este énfasis en lo local no descarta la posibilidad de que contenido chileno se destaque en plataformas de alcance internacional.

INSTITUCIONES PÚBLICAS Y CIUDADANÍA

DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Algunos entrevistados describen el contexto político actual del país en términos de desconfianza. En algunos casos, los entrevistados más críticos hablan de graves problemas de descomposición institucional y de falta de confianza ciudadana. Se afirma que el ciudadano mira al Estado con desconfianza, como espacio de ineficiencia y/o corrupción, lo que volvería difícil avanzar en una agenda de reformas.

“El Estado no debería jugar ningún rol, la industria es más importante de lo que se cree y es uno de los sectores más complicados con el tema de la convergencia”. Académico 4

“Muchas instituciones y organismos como el CNTV se han quedado atrás, están desconectados de lo que está pasando. En mi opinión las leyes quedaron cortas, creo que hay un enojo con el Estado, con las instituciones, y ese enojo radica en que no están en contexto, van bastante más atrás de la realidad. Con esta desconexión, la mas, las personas empiecen a moverse ahora tú tienes movimientos femeninos, los ciclistas un montón. Por ejemplo, yo tengo una preocupación hace rato: la precarización de los trabajadores de apps, quién se está haciendo cargo de eso, quién lo persigue”. Industria 2.

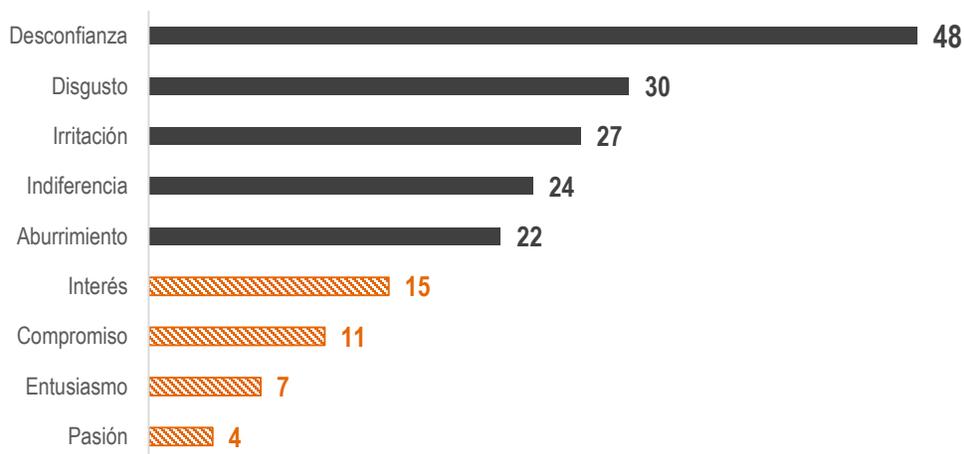
Esta desconfianza es generalizada. Hay una percepción por parte de la ciudadanía de que la sociedad avanza mucho más rápido que las instituciones públicas, lo que genera enojo y frustración. Incluye al CNTV, pero no es la única institución con problemas.

“Es lo público lo que está cuestionado, la gente cree que hay un acuerdo político, transacciones políticas, etc. Casi nunca tienen razón pues, en general, en el CNTV la votación es cruzada – cuando no incluso unánime- y no está politizada”. Ex CNTV 2.

Las encuestas de opinión confirman este juicio de los entrevistados: la confianza ciudadana en las instituciones está en niveles históricamente bajos. El Barómetro de la política de CERC-MORI preguntó por los sentimientos que le produce a la gente la política y las principales menciones fueron muy negativas. Lo mismo se repite al preguntar por confianza en las instituciones: todas las del Estado tienen muy baja confianza.

Los medios de comunicación, en cambio, siguen teniendo cifras relativamente altas.

Sentimiento que le produce la política (%)
Fuente: Barómetro de la política, CERC – MORI 2019)



Este contexto político desfavorable se menciona como un obstáculo a cualquier reforma que se pretenda llevar adelante o incluso como amenaza a la legitimidad actual de las decisiones del CNTV, en las tareas que le encomienda la Ley.

Con todo, este diagnóstico no siempre se formula en términos negativos, de que desde el Estado ya no habría “nada qué hacer. Esto se trata de manera más amplia en el capítulo de Desafíos.

Esta discusión debiera liderarla el Gobierno, sumar a las plataformas, la TV pública, privada, a los generadores de contenido audiovisual formales... Esta es una discusión que no hemos hecho... Hay un par de proyectos en la Comisión de Cultura. Parlamentario 1.

CIUDADANÍA MÁS EXIGENTE

A la par con la crisis de desconfianza, las entrevistas hablan de una ciudadanía mucho más activa y exigente, que además cuenta con herramientas nuevas para hacer sentir su malestar, que son parte también de las innovaciones tecnológicas actuales. Por ejemplo, expresando y organizando sus demandas en redes como Twitter y Facebook.

Estas exigencias se dirigen tanto al Estado, como a las empresas e instituciones de la sociedad civil, como las iglesias. Por ejemplo, desde el mundo de la publicidad se señala lo siguiente:

“Pero hoy día la Ley queda corta, uno tiene que cumplir con la ética, no solo con la Ley, el traspaso de la ética no es perdonable por los consumidores”. Industria 2.

Antes eran más anónimas las personas. Hoy tienen más influencia a través de la conectividad, expresar lo que no le gusta y eso a los avisadores no pone desafíos. Lo peor que nos puede pasar es que la gente no confíe en la publicidad y para eso tenemos que hacer publicidad fidedigna y ética. Hay también inquietud muy importante sobre las marcas con propósito. Las personas no sólo demandan calidad o conveniencia, sino también para preferir la marca, tiene que tratar de tener un propósito, un rol. Industria 3.

DESFASE ENTRE DESARROLLO TECNOLÓGICO E INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA

Un diagnóstico compartido sobre la situación actual es el desfase entre los avances tecnológicos y los cambios que produce en la industria, con la capacidad de reacción de las instituciones públicas. Esta situación parece agravar una antigua percepción, muy difundida, que sitúa al sector privado como motor de innovación y cambio, en contraste con un sector público lento y poco moderno.

Las menciones a este fenómeno son abundantes.

“Los procesos legislativos o de regulación que tratan de normar los procesos en sectores que son vertiginosos y para los cuales no se sabe hacia dónde van a ir los cambios, normalmente se equivocan o van a destiempo”. Ex CNTV 1.

“Las plataformas digitales pueden hacer desaparecer el Estado. La televisión pública va a ser desplazada. Lo público no tiene reflexión política para esto. Quién está pensando en futuro, solo son las plataformas y están teniendo un supra-poder con lo que están generando. Quién gobierna este desarrollo”. Parlamentario 2.

“Un concepto clave es la ‘licencia social’: no porque algo sea legal la gente se va a sentir cómoda con eso. Ocurre que la tecnología avanza muy rápido y permite hacer cosas que no se podían hacer. Mientras que las leyes y las normas sociales van un poco más atrás. Hay que construir la ‘licencia social’. Industria 6

“Con un click ves pechugas y lo que quieras en internet, en este sentido estas desconectado, entonces encuentro [al CNTV] un poquito fuera de contexto, un poco antiguo lo veo, lo veo añejo”. Industria 2.

AMENAZAS DEL ENTORNO

El entorno descrito trae desafíos, no solamente para el CNTV, sino para el sector de las comunicaciones y para el país en general, pues se redefine el espacio público y en ello el espacio para la convivencia democrática.

DESAPARICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Entre algunos entrevistados se señala con preocupación que este fenómeno estaría llevando a una progresiva desaparición de lo público, tal como se ha entendido hasta ahora. Las plataformas digitales traen aparejadas la fragmentación del espacio, lo que no parece favorecer el ejercicio de la ciudadanía. Es difícil congregarse y consolidar las opiniones en un único espacio público. Esto también puede ser el resultado de lo hiper-segmentadas que están las audiencias.

En reemplazo del espacio público surgiría una discusión mediada por algoritmos de inteligencia artificial, con todas las amenazas relacionadas que eso tiene, particularmente, en las formas en que las personas acceden a la información. Pues si sabemos que las plataformas introducen algoritmos para segmentar, su incidencia es alta en la circulación y acceso a la información. Este nuevo escenario se caracteriza por la falta de transparencia, la individualización y privatización del control.

*“Lo público, si no hacemos nada va ir desapareciendo. Hay un giro desde lo público hacia el individuo. Lo público ha ido perdiendo poder, deja de tener sentido lo comunitario. Las personas están en la economía de la reputación. Este es el objeto de intercambio. Pareciera ser que la cultura está cambiando en un sentido en que las personas no les interesa la seguridad social (leyes laborales, salud, etc.). Esta dimensión es profunda. Yo dependo de mí. Las instituciones públicas cada vez son más irrelevantes, no resuelven los problemas de las personas”.
Parlamentario 2*

*“El exceso de información deriva en desinformación. Hay pantallazos, escándalos, pero esos procesos que están ahí nadie los está pensando. Lo único que congrega en un sentido masivo es el fútbol, los eventos. Tiene que surgir un modelo donde prime el bien público y el estado debe ser un facilitador para crear un diálogo, entre autoridades y otro tipo de ciudadanos, para facilitar una mejor convivencia”.
Académico 1.*

PÉRDIDA DE CALIDAD DEL PERIODISMO Y NOTICIAS FALSAS

Los medios de comunicación, en crisis financiera como se señaló en la sección anterior, pierden su rol de filtros de la esfera pública, porque no tienen cómo hacerse cargo de ese rol. El periodismo de investigación –por definición, lento y caro- sale del horizonte. La inmediatez gobierna las decisiones de los medios de comunicación

Olvidan el rol como constructores de opinión y se ven a sí mismos únicamente como generadores de contenido, sin responsabilidad pública.

Amplifican lo que ocurre en redes sociales, sin mayor profundización, contexto o investigación.

Son varias las problemáticas, no es solo una, lo que se entiende por esfera pública hoy, es el problema que hay es lo limitado de los flujos de información a los que accedemos. Si bien es mucha, pero es una información que no genera reflexiones, y en este sentido la información es escasa. Académico 1.

La fragmentación de las audiencias amenaza al financiamiento. Cómo se puede financiar periodismo de calidad, de investigación, con fondos tan limitados. El rol social del periodismo está amenazado y eso excede a la TV. Industria 6.

Esta capacidad de los medios de comunicación de construir el espacio público y de mediar la participación en él está en cuestión con el avance tecnológico

“Lo que viene es la tecnología digital, la inteligencia artificial, los grandes datos, la neurociencia y las plataformas de contenidos que van a ser monopólicas, como Facebook, Google. Lo que viene es la neuro-protección, son desafíos muy complejos y difíciles de abordar. La intermediación de los medios de comunicación está desapareciendo”. Parlamentario 2.

Se señala con preocupación el tema de las noticias falsas y su posible regulación. Llama la atención la facilidad con que circulan hoy contenidos con apariencia de noticias, cuyo fin es desinformar y/o engañar, para influir de forma maliciosa sobre los procesos políticos u otros.

Se critica falta escepticismo y capacidad crítica por parte de los periodistas y los medios de comunicación, así como de la ciudadanía.

“Sistemas automatizados pueden crear o distribuir noticias falsas. Sin embargo, las personas transmiten noticias falsas más rápido que los bots algorítmicos, según sus propios sesgos y creen lo que quieren creer. Las noticias falsas no dependen de un algoritmo o un uso perverso de datos, depende de la voluntad de instalar una situación de desinformación con intenciones políticas o de otra índole”. Industria 6.

“Ante las fake news o el atentado en Nueva Zelanda son hechos que hay que hacer la pregunta si basta con que se autorregulen las propias plataformas o que nadie regule y si eso tiene que ir acompañado de sanción. Aquí hay una delgada línea entre el bien jurídico protegido de libertad de expresión con el bien jurídico de la sociedad esta debe ser una reflexión tranquila serena, pausada que permita un equilibrio. Esto genera un costo para la democracia, es un costo social y en este caso sería bueno que alguien pueda poner una denuncia”. Parlamentario 1.

PÉRDIDA DE LA PRIVACIDAD

Por último, surge la preocupación por la privacidad en un mundo en que todos e registra y se procesa mediante algoritmos matemáticos. En algunos casos se llega incluso a diagnosticar que la privacidad se acabó, porque el incentivo a recoger datos es demasiado grande.

“Hoy día hasta se puede saber qué direcciones IP pasan delante de los avisos de vía pública y dónde durmió ese teléfono, para saber qué grupo socioeconómico vio el aviso”. Industria 3.

“Hoy hay sensores en todas partes, aunque no nos demos cuenta, partiendo por este gran sensor que es el teléfono. Google Maps nos pide consentimiento para conocer nuestra ubicación a cada rato, pero hay más. Las botellas de vino sobre los 10 mil pesos muchas veces vienen con un chip que rastrea, para saber dónde se están tomando la botella, quién es el consumidor final. El gran riesgo que veo yo es que esta información completa en manos de una dictadura. Eso se convierte en una tiranía imposible de derrocar”. Industria 4.

Otro riesgo de la virtualización de las relaciones sociales es que la presencia se mantiene dentro de la plataforma. Es casi imposible desaparecer. Por ejemplo, se volvería difícil huir del *bullying*:

“Las relaciones de los niños se dan por espacios virtuales, entonces ese bullying te va a perseguir en los distintos colegios”. Industria 2.

IMAGEN ACTUAL Y ROL DEL CNTV

En este capítulo se describe la percepción de los entrevistados sobre las características del CNTV en la actualidad, y sus atributos, tanto positivos como negativos.

En términos generales, se puede destacar que hay acuerdo en cuanto a los grandes cambios que ha vivido el sector de las comunicaciones y de la televisión, y en que estos impactan necesariamente el quehacer del regulador, ya sea como contexto que llama a la reformulación de la institución para seguir resguardando principios de amplia adhesión, o bien, como una etapa que dejaría obsoleta la regulación de los contenidos.

CONOCIMIENTO DEL CNTV

Los entrevistados de este estudio tienen conocimiento respecto de la institución⁹, con más o menos niveles de cercanía. Los entrevistados provenientes de la academia y los que se desempeñaron en la institución, mantienen una relación cercana.

Entre ellos, se señala una “singularidad”, tanto de su quehacer, como de su forma de organización. Se trata del único regulador de contenidos del país y una de las pocas instituciones con autonomía de rango constitucional.

Una característica que se señala con mucha frecuencia es que el CNTV aparece en la agenda pública como resultado de lo controversiales que pueden ser ciertas emisiones televisivas.

“El CNTV aparece episódicamente en la discusión de política pública cuando estos temas surgen cuando, básicamente porque hay situaciones que afectan a las audiencias. Por ejemplo, cuando hay una polémica de lo que ha hecho un canal. Ahí está su visibilización”. Ex CNTV 1.

La visibilidad de la institución, en todo caso, depende de la visibilidad de los regulados; del mismo modo, se insiste en que, si el objeto de regulación desaparece o se modifica, el regulador seguirá el mismo destino.

“Es claro que, si el CNTV permanece anclado a una plataforma, va a tener el destino que tenga la plataforma”. Académico 4.

“El CNTV ha tenido una línea ascendente en cuanto a ser conocido –y reconocido- por la opinión pública. Si bien el mayor conocimiento ha estado asociado al tema de las sanciones, la gente ha

⁹ Esto se debe a que se trata de líderes de opinión y/ expertos, por un lado, y porque parte de ellos perteneció o se relacionó con la institución.

participado cada vez más. Ello sin perjuicio de que hay áreas tanto o más importantes en el CNTV, como Estudios y Fomento”. Ex CNTV 2.

Una de las políticas más conocidas y visibles del CNTV es el Fondo, que es además una iniciativa ampliamente valorada por entrevistados de todos los sectores y por los propios canales de televisión.

“El Consejo es un ente regulador relevante. Ha cumplido una labor importante entregando fondos para incentivar una industria audiovisual local, que sin esas platas no existiría”. Académico 3.

Algunos entrevistados apuntan a que, tanto la institución, como la industria de la televisión en general, debiesen incrementar la utilización de métricas y metadatos para tomar sus decisiones. También para evaluar sus políticas.

“Siendo realistas, no regular es imposible. Entonces otro camino, es que reconozcamos que la televisión tiene que tener un rol social y para eso el Estado debiese subsidiarla de manera importante. Definir el rol que queremos que cumpla y los estándares. Yo les exigiría uso de datos para mantener una audiencia interesada”. Industria 4.

“¿Hay evaluaciones de retorno de la inversión respecto del Fondo? ¿Dónde se vio cada programa? ¿Qué retorno tuvo el canal y la productora?” Industria 1.

CRÍTICAS AL MODELO FISCALIZADOR

Se señala como debilidad de la institución, la manera en que procede al formular cargos y sancionar¹⁰. En estos casos, se considera que la función de investigación y acusación no está suficientemente separada de la función sancionatoria.

“El Consejo es un tribunal especial. Pero ¿Corresponde? Esto no pasa el test del Debido Proceso. El proceso de un juez imparcial. Y la segunda instancia. ¿Qué es el CNTV? Es sancionador; orientador; rol de fomento... es algo raro”. Ex CNTV 4.

Aun así, otros entrevistados consideran que la jurisprudencia acumulada tras varios años de aplicación de la Ley y las normas generales, transparentan su acción ante los regulados y moderan cualquier posible arbitrariedad. Por ejemplo, aludiendo a la Ley N°20.750 que modificó las atribuciones del CNTV:

“Se aumentan las figuras que son sancionables, siguen siendo amplias y lo fundamental es la jurisprudencia. Es cómo los Consejeros (en cada momento del Consejo) aplican esos principios generales a la conducta específica de los canales y a lo que está saliendo en pantalla”. Ex CNTV 6.

¹⁰ En el conversatorio organizado por el CNTV con fecha 18 de marzo de 2019 también apareció este tema.

En efecto, según este mismo entrevistado, es mejor contar con leyes relativamente amplias, que dejen espacio a los órganos de control para su interpretación, conforme a los cambios sociales y culturales que van ocurriendo y que una Ley no puede capturar.

Si bien los entrevistados no desmienten la importancia de resguardar ciertos valores comunes sobre los que descansa la convivencia democrática, algunos sugieren precisar el objeto de regulación, indicando que el concepto de “correcto funcionamiento” –en la Ley-, sería vago¹¹. También se elevan algunas críticas a la fiscalización de la televisión de pago.

“En el Conversatorio que se tuvo con el CNTV, fue muy criticado el concepto de correcto funcionamiento, porque en eso se incluye de todo, que no tiene nada que ver con un mínimo de valores más o menos consensuados. Es difícil pensar en que sea útil fortalecer una institucionalidad que persiga algo tan difuso y algo que no necesariamente es digno de protección”. Académico 4.

“Debiera ser un ente regulatorio que se avocara a cosas muy puntuales y dejar de ser un tribunal que define sobre lo bueno y lo malo, salvo cuestiones muy relevantes como la pornografía durante el día. No sé si mantener ese rol de fiscalizador permanente, que tiene un carácter muy subjetivo”. Ex CNTV 1.

“Si uno cree que las formas de distribución de contenido son todas iguales ... Yo creo que incluso para el caso de la TV de pago, el CNTV no tenía una comprensión cabal de la tecnología o de los contratos. Los proveedores negocian paquetes de contenido regional y los proveedores no tienen ninguna posibilidad de alterar el contenido. El CNTV le pide ejercer una facultad de control al proveedor de TV de pago que, en la práctica, no tiene”. Industria 5.

LOS CAMBIOS REGULATORIOS EN EL PANORAMA AUDIOVISUAL DE HOY

Existe amplio consenso en cuanto a la necesidad de –al menos- discutir la reforma del regulador del sector, haciéndose cargo de los cambios en el panorama audiovisual.

LEGITIMIDAD DEL CNTV

Se le reconoce al CNTV un rol de “líder natural” para llevar a cabo esta conversación en la agenda pública. Esto se señala independientemente de si la Ley de Televisión efectivamente le permite asumir ese rol en propiedad.

“Todos tenemos intereses creados en este problema, hay que distinguir los valores más relevantes asociados a lo social y es ahí donde el CNTV puede impulsar esa conversación. Hay

¹¹ Este tema se retoma en el capítulo “Desafíos”.

que asumir una posición. El espacio público es una preocupación y es bueno que el CNTV ponga estos problemas, pues hace falta una mesa técnica que integre a los actores, con la misma academia para ver por donde se puede avanzar”. Académico 1.

“Si bien, el Consejo formalmente no tiene la atribución para liderar esta discusión, porque solo puede hacer aquello que expresamente le atribuye su ley y la restringe a la televisión. La discusión acerca de si se debe atender a la regulación ante el nuevo escenario y ampliar estas competencias todo parece indicar que sea pertinente porque es la institucionalidad que más se acerca a estas materias”. Parlamentario 1.

ROL FISCALIZADOR EN EL ESCENARIO ACTUAL

Algunos entrevistados objetan el rol fiscalizador del CNTV por considerar que es imposible supervisar la multiplicidad de ofertas audiovisuales de hoy, que exceden a la televisión abierta y de pago, y vuelven inabordable esta tarea.

“Hoy en día no hay posibilidad de controlar los canales de todo tipo -pago, regionales- ¿Es un rol importante este control? Y, ¿qué es deseable controlar? Hay casos bullados, como el de Nabila Rifo. Pero los temas van cambiando en el tiempo”. Ex CNTV 4.

“Los temas de discusión regulatoria ya no pasan por la TV, sino por la Inteligencia Artificial”. Ex CNTV 3.

“¿Se puede seguir pensando en regular? Más que regular hay que tratar de pensar en lo que viene. Viene otro mundo, otra civilización y es inevitable tenemos que vivir con tecnología y con los datos, pero también esto tiene externalidades como el control de los datos, la pérdida de la privacidad, la manipulación de los cerebros”. Parlamentario 2.

“El CNTV está atrasado, no se ha puesto al día en los tiempos que corren. Hay una ciudadanía empoderada y muchas leyes que han ido protegiendo a la ciudadanía”. Ex CNTV 5.

Una crítica que aparece con frecuencia es que el CNTV se trataría de una institución que está actualmente desactualizada o bien que está camino a quedar en esa situación, en la medida en que los cambios del sector continúen en la dirección actual.

En ese sentido, el desafío que enfrenta es que el que ha sido su objeto de regulación hasta ahora -la televisión-, se está transformando rápidamente, lo que deja al regulador forzado a seguir el camino de la obsolescencia si no se propone seriamente cambiar.

Es importante señalar que lo que se afirma no es que haya fracasado en su misión, sino que la rapidez de los cambios actuales, amenazan con dejarlo obsoleto. Urge hacer un trabajo de reflexión sobre el rol que va a ocupar en el futuro.

“Es una institución reguladora y con la sensación de que está un poquito añeja, se ha ido quedando atrás. (...) Entonces yo siento que muchas instituciones y organismos como el CNTV se han quedado atrás, estas desconectado de lo que está pasando real”. Industria 2.

“Cuando nace el Consejo, la televisión era la única tecnología que permitía transmitir imágenes en directo y eso está hoy día completamente superado. El problema es que el CNTV es un órgano que controla una tecnología, una manera de transmitir imágenes, que cada vez es menos prevalente (dentro del contexto) y que cada vez se va enfocando más en ciertos nichos únicamente”. Ex CNTV 6.

“Prefiero hablar de lo que viene hacia adelante, el CNTV es una institución como todas las instituciones del siglo XX y responden a un mundo en que los contenidos se predefinían desde medios como la televisión”. Parlamentario 2.

“Cuando mencionas Consejo Nacional de TV, lo acotas a la televisión y hoy lo que sale en TV circula en muchas otras plataformas. Yo me perdí al humorista de Viña, pero lo vi en YouTube entero al otro día”. Industria 3.

LA LEY DE TELEVISIÓN

Parte del problema señalado por los entrevistados más críticos, tiene relación con la Ley de Televisión Digital, tanto con su contenido como con la manera en que se gestó. Entre los comentarios más negativos, se dice que la Ley habría quedado obsoleta.

“Ya no se habla de televisión, sino de consumo audiovisual. Recorrí todo Europa por la TDT, pero hoy en día se trata de conectar la última milla para quienes no tienen internet, o buscar una solución satelital. Hoy se desarrolla el contenido y esto se apoya en Metadata”. Industria 1

“Nace en un mundo que ya no existe. Hay que incorporar los contextos en el diseño de las leyes. Implementarla es profundizar el error. Hay un tsunami que pasó por arriba. Son decisiones que se desfasa del mundo. Y esta ley nació añeja”. Parlamentario 2

La Ley habría quedado obsoleta incluso en relación a la ampliación de las facultades de fiscalización del CNTV, porque no prever la situación de la industria a ser regulada.

“Los gobiernos, el CNTV en un afán de control de contenido, donde hay más preocupación que sobre el devenir de la industria... Una buena demostración de eso fue la Ley de TV Digital. Era una obligación hacerla y en ese momento era necesaria. Pero hoy estamos desfasados y sabemos también que fue una ley que se abrió a múltiples temas y hubo mucho énfasis en el control de contenidos, que se amplió ostensiblemente), pero. muy poco respecto al futuro de la industria”. Académico4

El mismo CNTV habría quedado “atrapado” por las definiciones contenidas en la Ley de Televisión Digital, debido a su prácticamente nula participación en su diseño, discusión y aprobación:

“El Consejo tuvo poquísima influencia en la proclamación de su propia Ley. Fueron la industria y parte del Gobierno de la época los responsables de que evitara un debate nacional sobre que necesitaba la televisión chilena. El proyecto se tramitó seis años en el Congreso Nacional, pero no aborda los temas más importantes de la televisión. El Consejo, el Gobierno y el país perdió la oportunidad de hacer un aporte”. Ex CNTV 2.

“La ley de televisión digital terrestre es una ley que quedó obsoleta, que tardó mucho en ser despachada. Obliga a los canales a realizar una inversión muy significativa. Está difícil porque pone muchos obstáculos a los canales, si yo tuviera que partir por algo lo que haría es bajar el porcentaje de cobertura territorial para que el cable les pague y que el saldo lo puedan cubrir con decodificadores y no por señal”. Parlamentario 1.

“Nos demoramos tanto en regular lo que es la TV Digital, que llegamos tarde y que ya la tecnología que viene no es la de la TV Digital y que estamos embarcados como país, en transformar los canales de TV hacia una tecnología que ya está obsoleta. ¿Tenemos que ir a la TV Digital? Lo que se pueda hacer a distancia, se va a hacer a distancia. Lo que se pueda hacer por internet, se va a hacer por internet”. Ex CNTV 6.

CNTV EN EL FUTURO: DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS

Vistos los atributos de imagen actual del CNTV en el capítulo anterior, corresponde revisar las visiones de los entrevistados sobre cómo hacerse cargo de los desafíos que la convergencia le impone a la institución y qué tipo de regulador podría emerger de este proceso.

Los resultados se ordenan en 4 secciones: (1) cómo avanzar en una reformulación del regulador; (2) atributos y roles de un regulador renovado; y (3) temas de interés público que un regulador no debiese abandonar.

ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO SÓLIDO

De distintas maneras, prácticamente todos los entrevistados señalan la importancia de “pensar” bien cualquier cambio a la Ley y/o a la institución. Pensar significa en este caso contar con una adecuada lectura del entorno (económico, tecnológico, político, etc.), anticipar escenarios y planificar.

“Hay algo previo que pensar: juntemos a los que tendrían que estar en una serie de rondas. ¿Qué terreno estamos pisando? No partiría por los cambios legales. La Ley hace pétrea una política pública. Entonces ahí recién se hace la ley, con los recursos para aplicarla. Pero hay que tener una perspectiva de tiempo, de estabilidad, en base a un diagnóstico”. Ex CNTV 4.

Ayudan en este sentido dos asuntos: la legitimidad que se le reconoce al CNTV como la organización que “naturalmente” está en condiciones de reflexionar sobre estos temas, por un lado; y, por el otro, el entorno político favorable debido a la relevancia que ha cobrado el tema de la convergencia, la economía 4.0, la transformación digital, las noticias falsas, entre otros:

“Hay un par de proyectos en la comisión de cultura, trabajar en una discusión sobre medios. En un sentido global que aborda estos temas, a propósito de las fake news y la generación de contenidos en plataformas, pero no sé si estamos en condiciones de presentar un proyecto de ley completo, tenemos la limitación del ejecutivo. Porque la cámara no tiene la atribución de designar quién puede tener estas competencias, como por ejemplo que le corresponda al CNTV”. Parlamentario 1.

DEFINIR EL OBJETO Y ALCANCES DE LA REGULACIÓN

Un primer paso para construir un buen diagnóstico es pensar qué se va a regular, considerando que la televisión tradicional parece ir retrocediendo lentamente. Cabe hacerse preguntas como ¿sigue siendo “televisión” el contenido audiovisual *on-demand*, transmitido a través de streaming?

“Qué es TV hoy en día, dónde está, o sea, si yo estoy consumiendo TV desde un portal web a la hora que yo quiero, qué me importa que haya restricción legal en el horario de la pantalla televisiva”. Académico 3.

La TV no es lo que cada persona quiere que sea. La Televisión tiene unívocamente una definición técnica y una definición legal: “imágenes transcientes, acompañadas o no de sonido”. Por lo tanto, la televisión no se define por los medios técnicos por los cuales se transmite. Cosa distinta es que, por supuesto, las formas de control efectivo de cada tipo de servicio televisivo sean diferentes, en función de sus realidades específicas y de los medios técnicos”. Ex CNTV 2.

Esta demarcación cuidadosa del objeto de regulación implica, de cierto modo, la capacidad para trazar los límites de la industria, tanto externos como internos: qué es lo que asemeja y qué es lo que distingue a las distintas ofertas de contenidos que han ido surgiendo.

“El concepto “asimetría regulatoria” sólo puede ser usado de forma precisa en un mercado donde hay un grado de sustitución directo entre ambos productos. Lo que hoy existe es que, justamente, la definición de mercado relevante que se ha hecho a nivel internacional entre los servicios OTT y los servicios de TV no es que pertenezcan al mismo mercado. Hay una relación de complementariedad entre ambos”. Industria 5.

“Si una compañía de telecomunicaciones no televisivas transmite programas audiovisuales, está sujeta a las normas que dicte el CNTV. El único caso aún no resuelto, son las señales cuya distribución no necesitan pasar por un operador nacional. Hoy hay medios por los cuales una señal de TV puede llegar al usuario sin pasar por un operador. Pero si hay pago, puedes obligar a tener domicilio comercial”. Ex CNTV 2.

Con todo, existe desconfianza entre algunos entrevistados, sobre si es posible extender la regulación a las nuevas plataformas digitales. Alcanzar acuerdos transversales se concibe como difícil, sobre todo frente a los incentivos económicos que restan poder a los Estados. La pregunta es, si las lógicas de la televisión tradicional pueden ser fácilmente adaptables a los servicios digitales, en particular, los contenidos aficionados que generan las propias personas. Se repite cierta sensación de que internet es un mundo prácticamente incontrolable y se pone en cuestión si es posible regular con un mínimo de eficiencia sobre el sector.

“Intelectualmente razonable, pero difícil... Es muy complejo, está todo lo que es la autogeneración de contenidos. Eso cambia el paradigma del contenido, siempre había un creador de contenido y un mensaje, a través de canales. Cuando es la gente misma que crea y difunde, ¿cómo se controla?” Industria 3.

“Frente a lo digital... ¿Cómo controlas los contenidos de las audiencias que se van a digital?” Industria 4.

“Los Estados centrales tienen poco manejo, y, por lo tanto, los periféricos ¿qué pueden hacer con la circulación de contenidos definidos por grandes empresas?” Ex CNTV 3

“Hay que pensar en la regulación adecuada para cada uno de los mercados, que responda a los principios en que estará basado este regulador convergente. No pensar que se va a poder usar una misma herramienta regulatoria para dos mercados completamente distintos. El mismo objetivo se puede lograr en ambos mercados con herramientas distintas”. Industria 5

CONVOCAR A TODOS LOS ACTORES INVOLUCRADOS Y LIDERAR LA DISCUSIÓN

Las personas entrevistadas sugieren evitar aislar el debate, para que se aborde desde distintas posiciones, creando un “ecosistema” que congregue a todos los actores interesados: televisión, radio, prensa, empresarios, audiencias/usuarios y gobierno.

El Estado, a través del CNTV, debe facilitar, impulsar y liderar el debate. En este punto, un problema que se advierte es que los ciudadanos no siempre están conscientes y comprometidos con el fenómeno. El regulador, pues, puede servir como un medio para salvaguardar sus intereses.

“El problema con estas audiencias es que no están implicadas en el debate, como que no tienen noción de lo público y por ello se hace necesario que alguien resguarde, preserve o fortalezca este ámbito para asegurar la democracia como principal valor de convivencia que tenemos”. Académico 1.

En cierto modo, este llamado a convocar y liderar responde al comentario crítico sobre la lejanía del CNTV. Se sugieren reuniones con todos los actores, concordar agendas de trabajo, realizar consultas públicas de forma periódica, entre otras formas de contacto del CNTV con sus *stakeholders*.

“Esta es una conversación que debería darse con todos los generadores de contenidos, más allá de la televisión. Las acciones que hace la normativa europea, que tiene las cosas bien ordenadas”. Ex CNTV 1.

PONER EN PRIMER LUGAR EL BIEN PÚBLICO

En la discusión debe primar el bien público. Parte del debate se tiene que centrar en la propia definición de lo público, en llegar a un acuerdo sobre hasta qué punto es legítimo que el Estado intervenga sobre el sector privado.

“Tiene que surgir un modelo donde prime el bien público y el estado debe ser un facilitador para crear un diálogo, entre autoridades y otro tipo de ciudadanos, para facilitar una mejor convivencia”. Académico 1.

“Esto puede aparecer como una intervención de lo público en el ámbito privado, pero esto es parte de la discusión, definir hasta dónde puede llegar el Estado”. Parlamentario 1.

ANTICIPAR LOS RIESGOS Y CONSECUENCIAS NO ESPERADAS

Una buena planificación debiese contemplar los posibles efectos no esperados de una reformulación del regulador, especialmente si esto implica nuevas facultades o una ampliación del campo de acción. Estos pueden provenir de la ciudadanía, de la sociedad civil, de la propia industria.

Entre los riesgos que se mencionan están: reacciones de molestia de parte de una ciudadanía que mira a la política y las instituciones públicas con mucha desconfianza, oposición activa de parte de organizaciones de la sociedad civil, distorsiones de mercado que desincentiven el surgimiento de ofertas interesantes de contenido local distribuidas mediante Internet, entre otras.

“Yo no sé si el Estado sea capaz o que le corresponda regular lo que yo veo en mi teléfono móvil. Aquí la indignación sería mayoritaria y mayúscula, además es absurdo”. Académico 3.

“Por ejemplo, si se les exigiera una cuota de contenido local, le entregas a la industria local una llave que podría esquilmar a las OTT con tarifas altas para acceder a ese tipo de contenidos. Tienen que mirar qué regulación de contenidos puede tener efectos no intencionados en el mercado (...) También está el tema de neutralidad de la red. Si el CNTV levantara una propuesta regulatoria que afectara de alguna forma la neutralidad de la red, nosotros nos opondríamos públicamente”. Industria 5.

ATRIBUTOS DE CONSENSO PARA UN NUEVO CONSEJO

UN SOLO ORGANISMO REGULADOR DEL AUDIOVISUAL

En general, hay acuerdo que debiese existir un regulador único para todas las pantallas, y que el Consejo es la instancia adecuada para hacerlo, puesto que es la institución que más se acerca a la materia.

“En ese sentido, que sí sería bueno, que el arco que pudiera venir de la refundación del CNTV sea un consejo audiovisual, el desafío va por ahí. Es plantearse un consejo regulador de lo audiovisual en Chile, multiplataforma”. Académico 3.

“La discusión acerca de si se debe atender a la regulación ante el nuevo escenario y ampliar estas competencias; todo parece indicar que sea pertinente porque es la institucionalidad que más se acerca a estas materias”. Parlamentario 1.

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.

“El CNTV tiene la ventaja de que hoy, con la legislación vigente, su único objeto material es la televisión y puede asumir un liderazgo muy importante hacia una revisión a la regla institucional que hoy día está sometida la televisión. Y en ese orden, puede desprenderse de cosas, como puede adquirir cosas. Por ejemplo. ¿Tiene sentido desgastar al CNTV en el tema de concesiones?”. Académico 4.

Algunos plantean, asimismo, que la regulación no debe ser sólo sancionatoria y que debiera enfocarse en los temas de mayor impacto. Idealmente, el regulador debiese trabajar junto a la industria en un modelo de co-regulación; y coordinar a los distintos actores.

“Si se trata de aplicar una igualdad de trato o generar una desregulación en el sector, hay que asumir que la fiscalización y la sanción no es la única forma de generar regulación. También podría tratarse de poner incentivos por las buenas prácticas o la exhibición de contenidos que promueven ciertos valores. Se trata, de ser más creativos”. Ex CNTV 1.

“Una agenda permanente para ir permeando a la industria completa, pero son los avisadores los relevantes, porque son los clientes, los mandantes. La base de esta pirámide son los avisadores”. Industria 3.

Otro tema es el de reforzar la protección y difusión de la cultura nacional con el fomento audiovisual, con el fin de reforzar la identidad, extendiéndose a las nuevas plataformas.

“Yo creo que el Estado igual es un incentivador de contenidos que remitan al reforzamiento de la identidad nacional. En este sentido, es importante el incentivo a la ficción nacional que es donde radica – dentro del campo de entretenimiento audiovisual – el remanente identitario siempre... “. Académico 3.

“Mucho cuidado con que el diseño regulatorio desincentive que el contenido nacional pueda estar disponible en plataformas alternativas, porque la gente todavía tiene gran demanda por contenidos que la conecten con su realidad local”. Industria 5.

UN CONSEJO NO FISCALIZADOR TIPO OBSERVATORIO

Los entrevistados más escépticos a la función fiscalizadora, sugieren como una posibilidad para un Consejo futuro, un rol de observatorio del campo audiovisual y/o de los medios de comunicación, incluyendo a los digitales.

Se trata en este caso de un organismo que no regule, sino se dedique a investigar, estudiar y anticipar, publicando de la manera más amplia posible, conocimiento de punta y recomendaciones para la ciudadanía.

Esta visión, en algunos casos, proviene de personas que consideran que se hace imposible regular los fenómenos nuevos de comunicación -como se hacía antes, con un sistema de medios simple-.

Proponen que un organismo observador puede convertirse en un referente para la ciudadanía y para la elaboración de políticas en base a evidencia. Es decir, convertir al Consejo en una autoridad sobre la materia, sin el rol de fiscalizador.

“Un órgano público que tiene estudios, opinión, que está en la frontera del conocimiento y que también, por lo tanto, está generando un tipo de regulación y está promoviendo un tipo de normativa, que se está anticipando a los tiempos, le parece más factible”. Ex CNTV 6.

“El poder de Facebook es enorme. La agencia pública no está en condiciones de asumirlo. Se lo ha llevado el mercado con una capacidad tan grande, que el Estado no está a la altura. Al final, hay que hacer algo para que la gente tenga las capacidades. Un observatorio, con pautas de observación. Hacer informes y circularlos, sin ninguna otra pretensión”. Ex CNTV 3.

PRINCIPIOS REGULATORIOS: ¿QUÉ PROTEGER?

DEMOCRACIA, CONVIVENCIA E INFORMACIÓN VERAZ

Hay un amplio consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de promover y proteger los valores de la democracia, en particular los relacionados con la discusión pública, la libertad de expresión y el pluralismo.

Aunque los entrevistados provienen de variados sectores de desempeño profesional y de distintas posturas políticas, incluso quienes defienden una regulación mínima, apuntan a los valores de convivencia democrática como una dimensión que no se puede dejar de lado.

“Se trata de cosas sobre las que son realmente sancionables, aquellas que repelen la conciencia fácilmente. No se habla de un caso, si un chiste fue homofóbico, si la caricatura de un personaje fue ofensiva. Se trata de aquello que va contra la convivencia básica y sobre la que es fácil llegar a un consenso”. Ex CNTV 1.

“La transformación de la información a través de las redes y ahí está el tema de la post-verdad. Ahí hay un espacio que puede ocupar el CNTV que le puede permitir avanzar en democratizar y resguardar ciertos valores fundamentales”. Parlamentario 2.

“Es necesario resguardar y fortalecer el espacio público para fortalecer la democracia, para eso se vuelve muy vital el rol que pueda ejercer la televisión y el sistema regulatorio”. Parlamentario 1.

“Tiene que surgir un modelo donde prime el bien público y el estado debe ser un facilitador para crear un diálogo, entre autoridades y otro tipo de ciudadanos, para facilitar una mejor convivencia”. Académico 1.

Tanto la crisis de confianza en las instituciones, así como los riesgos potenciales que implica el desarrollo tecnológico¹², se señalan como una amenaza a la sobrevivencia de dichos valores. Se le reconoce al Estado –no necesariamente al CNTV- un rol central en la promoción y protección de los mismos.

“El Estado, en relación a los medios de comunicación, lo que tiene que cuestionarse esencialmente es ser un garante que reguarde un estándar de la calidad de la democracia y esto tiene que ver con sociedades donde uno acceda libremente a múltiples vías de contenidos e información, donde la información no se concentre, no se homogeneice; en que el Estado pueda garantizar un arco plural de medios de comunicación”. Académico 3

“Hay un ámbito de resguardo de valores democráticos, sociales, en general, que bien refinados, puede permitir generar una institucionalidad de control y promoción de contenidos eficaz y que no se desvíe para otro lado”. Académico 4.

Una temática relacionada está en la regulación de la información como garante de una convivencia democrática:

“La información no debe ser solo respectos de productos, para saber qué zapatillas o qué agua, si no de las consecuencias que tiene el que yo me compre esas zapatillas o esa agua. Cómo hacer accountability. Ahí existe un espacio donde se debe poner esto sobre la mesa. por ello se hace necesario que alguien resguarde, preserve o fortalezca este ámbito para asegurar la democracia como principal valor”. Académico 1.

“La transformación de la información a través de las redes y ahí está el tema de la post-verdad. Ahí hay un espacio que puede ocupar el CNTV que le puede permitir avanzar en democratizar y resguardar ciertos valores fundamentales”. El acceso a la información. Parlamentario 2.

“Yo creo que los imperativos el CNTV que se vinculan con el resguardo de contenidos que fortalecen la convivencia ciudadana ...”. Académico 3.

¹² Por ejemplo, circulación rápida y masiva de noticias falsas, dificultades financieras para financiar periodismo de calidad, *deep fakes*, recolección indiscriminada de datos personales, filtraciones, pérdida de la privacidad, etc.

También, asegurar la pluralidad de medios, con el fin de mantener una “discusión ciudadana sana” y resguardar ciertos valores fundamentales. También se indica necesario regular la información que circule en tiempos electorales.

De ahí, la preocupación de los entrevistados por la proliferación de noticias falsas. Se sugiere que el regulador debiese aplicar normas contra información falsa que pudiera atentar contra la calidad de la democracia.

“Es necesario resguardar y fortalecer el espacio público para fortalecer la democracia, para eso se vuelve muy vital el rol que pueda ejercer la televisión y el sistema regulatorio el que permitirá además romper con un sistema tan supeditado a los intereses económicos que tienen los empresarios”. Parlamentario 1.

PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

Finalmente, uno de los temas que concitan mayor acuerdo 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.

Se apunta a mantener la clasificación de contenidos por edades; promover la programación infantil en televisión; y regular la publicidad dirigida a niños. Otros temas de preocupación son la protección de la privacidad frente al consumo online.

“Extraño programas para que los niños aprendan. Yo veía un programa en que se enseñaba inglés. Ese tipo de contenidos tienen que estar, pero midiendo el interés de la gente”. Industria 4.

“Ahora si hay algo que puede preocupar es cómo estas cosas inciden en la libertad de expresión, cómo inciden en el pluralismo, cómo inciden en el acoso, en el cyberbullyng. En redes sociales se da eso. Esto es lo que se puede asemejar a lo que hace el Consejo cuando se burla la dignidad de las personas”. Ex CNTV 1.

PUNTOS PARA LA DISCUSIÓN

El CNTV ha tenido un rol activo en la discusión sobre los desafíos regulatorios ante el fenómeno de la convergencia. En este contexto, y siguiendo directrices que adoptan otros organismos, era necesario profundizar y contrastar las percepciones de los demás actores relevantes del sector; de modo de ir fijando términos comunes o importantes para establecer el tema en la agenda pública.

En este ejercicio fue posible establecer una primera aproximación al entorno e identificar diversas opiniones sobre el quehacer institucional, sus proyecciones y la importancia que se le asigna a la regulación.

Entre las principales afirmaciones, emergen imágenes y atributos acerca del rol de la institución en el actual escenario, el que es descrito por los entrevistados como dinámico y acelerado. Esto evidencia incertidumbre y un discurso que tiende a manifestarse sin cohesión, poco articulado. Esto constituye una primera complejidad para configurar una agenda pública que convoque a todos los actores involucrados.

Sin embargo, también emergen ciertos consensos, que se expresan en los siguientes términos:

1. El entorno cambiante se percibe -en primer lugar- como un factor disruptivo que modifica las lógicas comerciales y de producción en la industria: las innovaciones que trajo la tecnología digital impacta 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. Esto se interpreta como un problema al modelo de negocio que incide en la competencia de este sector.
2. La convergencia no es una idea cristalizada en un discurso que delimite ámbitos, actores y sector de incumbencia. Las aproximaciones que hacen los distintos entrevistados describen dimensiones no articuladas. Las voces responden a cada ámbito de acción: así, existen posturas desde la política, la academia, la industria de la tecnología, entre otros. En esto no existe una misma preocupación por la regulación, si bien, se identifica un problema. De ahí que no queda claro -por ejemplo- el rol del Estado.
3. Entre algunos de los entrevistados es razonable abrir la discusión y referirla al CNTV. Se percibe que es la institución que debe tener protagonismo para promover una agenda.

Por otra parte, sobre la imagen del CNTV emergen atributos positivos centrados principalmente en sus acciones referidas al fomento, los estudios, y la preocupación por una televisión de calidad. Sin embargo, también surgen críticas ante su labor fiscalizadora y sancionatoria. Se ve como una institución que no parece estar en sintonía con el resto del ecosistema mediático en general, con un marco legal que se queda atrás. Sin embargo, por tratarse de la única instancia regulatoria del sector, se le atribuye la idoneidad para ser un actor con autoridad para promover un diálogo que concita interés público.

En este mismo sentido, al proyectar la imagen institucional, existen consensos sobre ciertos principios y derechos que están en juego en este nuevo escenario. Si bien, en los actuales ecosistemas participan distintos actores, no se evidencia entre los entrevistados un mismo interés por hacer prevalecer lo que está en juego; así, el sector de las comunicaciones emerge como un espacio de competencia, como un sector del mercado que ha crecido sin regulación, más que un espacio donde se ejercen derechos.

REFLEXIÓN FINAL

La pertinencia de una institución que resguarde, proteja y garantice el interés público que existe en los espacios que se configuran en este nuevo escenario, cobra mayor sentido entre quienes visualizan que se trata de un sector donde se define la esfera pública, espacios donde se da la convivencia democrática. Son estos aspectos los que fundamentan la proactividad que puede tener el CNTV al definir aquello que está en juego cuando se trata de resguardar principios como los definidos en el Art. 1 de la ley y que si bien, lo restringe sólo a la televisión y no a otros medios, abre el debate respecto de lo que sucede con los espacios que generan las actuales plataformas en internet.

ANEXO: ENTREVISTADOS

LISTA DE ENTREVISTADOS (EN ORDEN ALFABÉTICO)

ROL	ORGANIZACIÓN
Académico 1	Académico de Comunicaciones, UAI
Académico 2	Académico de Comunicaciones, PUC
Académico 3	Académico de Comunicaciones, U de Chile
Académico 4	Abogado asesor en telecomunicaciones
Ex CNTV 1	Ex directivo
Ex CNTV 2	Ex autoridad, CNTV
Ex CNTV 3	Ex autoridad CNTV
Ex CNTV 4	Ex autoridad CNTV
Ex CNTV 5	Ex autoridad CNTV
Ex CNTV 6	Ex autoridad CNTV
Industria 1	Ejecutivo de FOX
Industria 2	Directivo ACHAP
Industria 3	Directivo ANDA
Industria 4	Consultor Big Data
Industria 5	Fundación Derechos Digitales
Industria 6	Big Data y políticas públicas
Parlamentario 1	Diputado de la República
Parlamentario 2	Senador de la República



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