

CONSULTA A PANEL DE EXPERTOS
CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS
REGULADORES DE COMUNICACIONES

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

2019

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
ANTECEDENTES Y DISCUSIÓN	3
METODOLOGÍA.....	6
1. RESULTADOS GENERALES.....	9
AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES	9
SEPARACIÓN DE REGULADORES MEDIALES Y DE TELECOMUNICACIONES.....	10
PLURALISMO, INFORMACIÓN CONFIABLE Y PROTECCIÓN DE LA INFANCIA	10
2. RESULTADOS POR TIPO DE ORGANISMO	13
AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES	13
SEPARACIÓN DE REGULADORES MEDIALES Y DE TELECOMUNICACIONES.....	14
PLURALISMO, INFORMACIÓN CONFIABLE Y PROTECCIÓN DE LA INFANCIA	15
3. CONCLUSIONES.....	18

PRESENTACIÓN

Este informe muestra los resultados de una encuesta sobre regulación audiovisual, aplicada a una muestra de expertos en regulación audiovisual, académicos, periodistas, abogados y otros profesionales de áreas relacionadas con el campo, en las Américas, el Caribe, Europa y África.

Estos resultados son de una primera encuesta de cuatro, a realizarse al mismo panel de expertos, que abordarán diversas materias. El objetivo de esta encuesta es conocer su opinión en relación a la forma institucional de los reguladores y sus atribuciones. El foco son dos grandes temas: autonomía y convergencia del regulador.

Se plantearon afirmaciones sobre la regulación audiovisual y de telecomunicaciones, con las que los encuestados debían manifestar su grado de acuerdo. Estas aseveraciones fueron elaboradas a partir de conceptos, principios y estándares universales, que provienen de los distintos organismos especializados. Se buscó indagar en aquellos consensos de modo de identificar criterios para una discusión internacional, así como reconocer aquellos ámbitos en que se debe avanzar, pues se trata de temas críticos, como, por ejemplo, aspectos referidos a la autonomía de las instituciones vinculadas a la regulación del sector.

ANTECEDENTES Y DISCUSIÓN

La convergencia se define como la distribución de voz, video y datos a través de redes de telecomunicaciones, para disponibilidad de todos, en cualquier momento y en cualquier lugar mediante dispositivos multifuncionales. El mundo actual atraviesa por grandes cambios en el campo de las comunicaciones, los que a su vez tienen impacto sobre la economía, la política, la sociedad y el Estado.

Este contexto ha llevado a varios reguladores audiovisuales del mundo a reflexionar sobre su diseño institucional, su estructura y sus competencias. En algunos casos, esta reflexión ha determinado profundas reformas legales e institucionales, creando organizaciones nuevas, adaptadas a la convergencia en un ambiente de redes. Es el caso de la OfCom en Reino Unido, un ente con un amplio ámbito competencial, alto nivel de autonomía funcional y mucho poder de decisión, de la CNMC en España, o de ACMA, en Australia.

La independencia y neutralidad política de los organismos reguladores del sector audiovisual, tiene por objetivo resguardar su carácter técnico, tanto en su estructura y funcionamiento, como en la regulación de los medios, en el entendido que se debe garantizar que no exista subordinación -de quienes administran estos organismos- al Gobierno de turno; y que se mantenga al margen del ámbito de influencia de los partidos.

Estas características son necesarias para defender con autonomía un conjunto de valores sociales, entre los que se destacan notoriamente la protección de los niños, niñas y adolescentes; la defensa de los derechos humanos; la promoción de la diversidad cultural y de las libertades fundamentales, especialmente la libertad de informar. Así, la actividad reguladora de contenidos arranca de los derechos y libertades fundamentales propias de la democracia. Es en ellos que se encuentra la justificación para regular los contenidos audiovisuales.

Con todo, como se adelantó precedentemente, la piedra angular de la autonomía es la «neutralidad política», «despolitización» e «imparcialidad política», que explica que la creación de «autoridades independientes» obedezca a la necesidad de que ciertas funciones se ejerzan al margen de la lucha de partidos. Es necesario alejar determinadas actividades y decisiones del ámbito de influencia de los partidos, y, por ello, de los órganos del Estado en los que tiene lugar la lucha política. Se afirma que el objetivo de esto, es garantizar una cierta «neutralidad» o «imparcialidad» en el ejercicio de dicha función -y que para ello- es preciso atribuirlos a un organismo «alejado» («independiente») de los órganos políticos del Estado¹.

Las funciones que deben ejercerse con «neutralidad política» son básicamente de dos tipos: las que tienen como fin garantizar el ejercicio efectivo de derechos fundamentales; y las de carácter económico o técnico relacionadas con la regulación de mercados.

En el primer caso, “la neutralidad” e “independencia” puede considerarse una exigencia constitucional, ya que se exige para el ejercicio de ciertas funciones cuya finalidad es la garantía de derechos fundamentales, como, por ejemplo, las libertades de expresión e información, garantías que, por definición, deben asegurarse siempre, en primer lugar, frente al Estado, lo que no necesariamente ocurre respecto a las autoridades encargadas de la regulación de mercados.

¹ “PARTIDOS POLÍTICOS Y «AUTORIDADES INDEPENDIENTES”. María Salvador Martínez. Revista Española de Derecho Constitucional, ISSN-L: 0211-5743, núm. 104, mayo-agosto (2015), págs. 83-99, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.104.03>

Por otra parte, el sector de los servicios audiovisuales no es un mercado cualquiera, es un foro en el que se genera un bien público: la información, esencial para el funcionamiento de un sistema democrático.²

La legislación puede imponer a los operadores de televisión dos tipos de obligaciones que limitan su libertad de programación: obligaciones positivas en la configuración de los contenidos a fin de obtener una ciudadanía informada, ilustrada e integrada; y obligaciones negativas o prohibiciones en garantía de derechos de terceros que operan como límites de la información que puede ser lícitamente transmitida. Mediante ambas técnicas se trata de que los mensajes transmitidos por los medios electrónicos tengan una determinada calidad democrática: información plural, veraz, y respetuosa con bienes constitucionalmente protegidos y especialmente vulnerables (derechos de la personalidad, protección de los menores).

La concentración de la propiedad de los medios, puede ser una amenaza para el pluralismo, en el entendido que éste consiste en la posibilidad de que concurra el mayor número y diversidad de opiniones e información, y que dicha concurrencia llegue también al mayor número de personas, y que esto permita finalmente la formación libre de opinión pública. Bajo este escenario, la concentración puede ser contraria al pluralismo cuando ésta frene o dificulte la realización del pluralismo. Sin embargo, y en la época actual, la innovación tecnológica hace que cada día sea más difícil un control centralizado de la opinión pública.³

En relación a la separación entre organismos reguladores de los medios de comunicación y las telecomunicaciones, los países que han adaptado su marco normativo y sus agencias regulatorias a la convergencia, han optado por fundirlos en una misma organización, sin perjuicio de que las funciones puedan quedar alojadas en áreas funcionalmente separadas dentro de la nueva institución.

² La Regulación de los Contenidos Audiovisuales: ¿Por Qué y Cómo Regular?, Luis Javier Mieres, Pág. 246, <https://goo.gl/bksJzo>

³ Sierra, Lucas, “Pluralismo y comunicación social: libertad de expresión y dos conceptos de libertad”, Revista de Derecho. Problemas éticos cruciales del derecho contemporáneo, Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, agosto de 1997.

Esta transición de reguladores del audiovisual se ha observado en distintas regiones, tanto en Europa como en África y las Américas, incluyendo desde luego a Latinoamérica, que hoy cuenta con reguladores convergentes del sector de las comunicaciones en México (IFT), Argentina (ENACOM), Colombia (CRC) y Ecuador (ARCOTEL). Se espera que, a futuro, surjan más de estos organismos como respuesta a los rápidos cambios del sector a los que ya se aludió.

METODOLOGÍA

La tabla siguiente resume los principales aspectos metodológicos del estudio.

TIPO DE ESTUDIO	Estudio cuantitativo, en línea, mediante cuestionario estructurado
TÉCNICA	Cuestionario en línea, con 7 afirmaciones sobre regulación de comunicaciones, en escala Likert, más 3 preguntas de clasificación (sexo, organización y nivel educativo alcanzado)
UNIVERSO	Panel propio de 654 profesionales ligados al sector de las comunicaciones, de América, el Caribe, Europa y África. No se usó un procedimiento de muestreo aleatorio. Las respuestas recibidas reflejan la opinión de quienes decidieron responder y no es posible hacer inferencias sobre un universo.
TASA DE RESPUESTA	Se recibieron 156 cuestionarios respondidos, lo que representa una tasa de respuesta del 24%.
FECHA DE TERRENO	La encuesta estuvo en línea entre el 16 de octubre y el 6 de noviembre de 2019.

CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

El panel de expertos del CNTV, a noviembre de 2019, está formado por 654 personas. Cada una de ellas está identificada con nombre, sexo, país, organización donde trabaja y correo electrónico.

Se trata en su mayoría de profesionales que se desempeñan en agencias regulatorias, en facultades de comunicación y/o ciencias sociales, en medios de comunicación, en estudios jurídicos o en organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de la comunicación.

A cada persona del panel se le envió el cuestionario por correo electrónico, usando un link único que admite respuesta solamente de quien recibe el mail. Una semana después, se le envió a cada persona que no hubiese respondido, un recordatorio.

Al cierre del trabajo de terreno se obtuvieron 156 respuestas. Cabe señalar que un estudio de estas características no busca ser representativo de un universo y que los datos solamente indican la opinión de quienes respondieron.

A continuación, se muestran las características generales de quienes contestaron el cuestionario.

GRÁFICO N°1. SEXO.

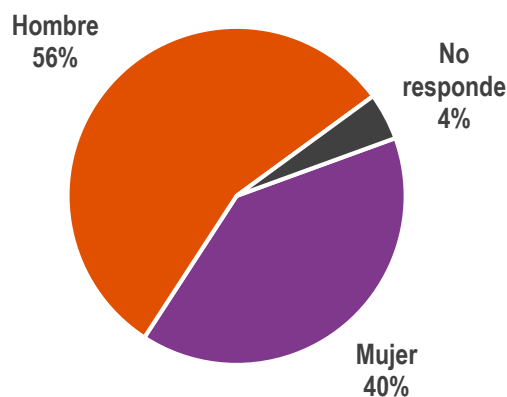


GRÁFICO N°2. ZONA GEOGRÁFICA

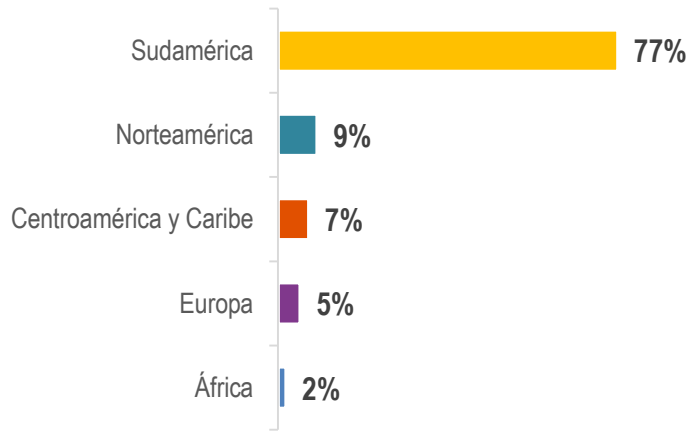
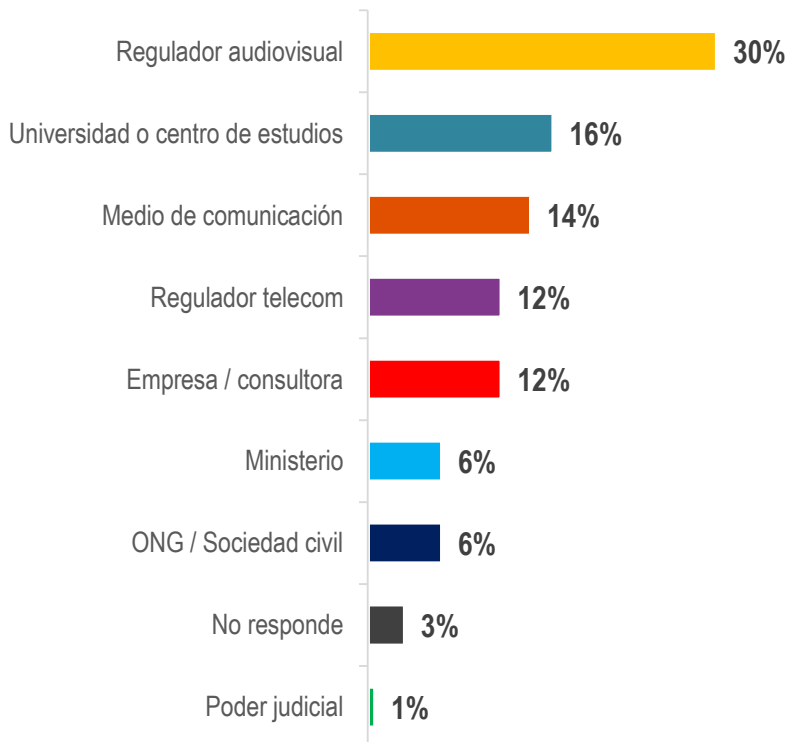


GRÁFICO N°3. TIPO DE ORGANIZACIÓN.



1. RESULTADOS GENERALES

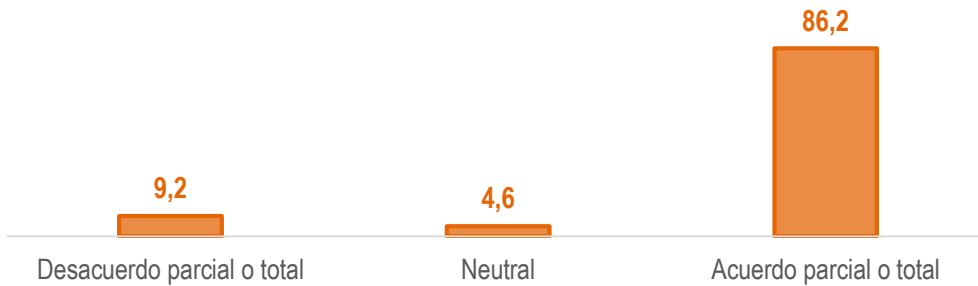
En esta sección se presentan los resultados descriptivos de la consulta a expertos. En términos generales, hay consensos nítidos respecto de los temas como la concentración de propiedad, la existencia de medios públicos, la importancia del pluralismo y la diversidad en los medios; así como la necesidad de contar con reguladores autónomos.

AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES

Una amplia mayoría del panel indica que los reguladores de contenidos audiovisuales deben ser autónomos respecto de los gobiernos, lo que responde a los estándares internacionales fijados en esta materia por los organismos expertos.

LOS REGULADORES DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DEBEN SER AUTÓNOMOS RESPECTO DE LOS GOBIERNOS.

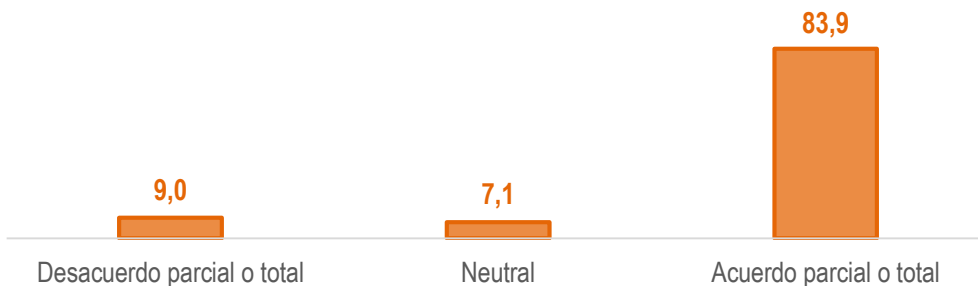
Base: 152 casos



Lo mismo señaló el panel respecto de los reguladores de comunicaciones, aunque con un muy leve aumento de quienes se declaran “neutrales” al respecto.

LOS REGULADORES DE TELECOMUNICACIONES DEBEN SER AUTÓNOMOS RESPECTO DE LOS GOBIERNOS.

Base: 155 casos

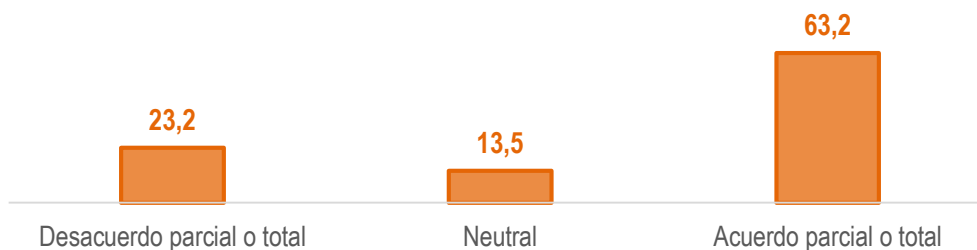


SEPARACIÓN DE REGULADORES MEDIALES Y DE TELECOMUNICACIONES

En la sección de discusión se trató brevemente el tema de la convergencia y sus implicancias en los marcos regulatorios del sector de las comunicaciones. Como muestra el siguiente gráfico, no hay una sola posición sobre la existencia de reguladores separados o convergentes entre los encuestados, aunque hay una mayoría que considera que debieran estar separados, tal como ocurre actualmente en Chile. En el siguiente capítulo se verá si existe una tendencia según institución de pertenencia.

LOS REGULADORES DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES Y DE SERVICIOS AUDIOVISUALES DEBEN ESTAR SEPARADOS.

Base: 155 casos



PLURALISMO, INFORMACIÓN CONFIABLE Y PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

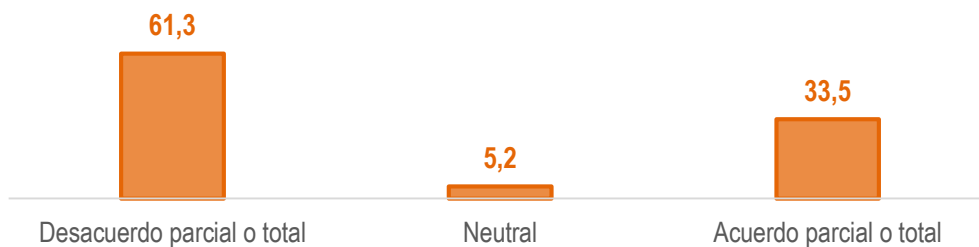
Otros temas consultados al panel tratan sobre contenidos comunicacionales y su regulación, especialmente en lo referido a las preocupaciones que más han llamado la atención durante el último tiempo, tanto de la sociedad en general, como de los analistas especializados del sector: pluralismo, concentración de propiedad y libre competencia (en relación con el pluralismo externo), protección de la infancia y combate a las noticias falsas y la desinformación.

Como se sabe, es posible distinguir entre pluralismo interno (amplia representación de ideas o doctrinas en la cobertura mediática) y externo (amplia oferta de medios de comunicación diversos). Así, hay amplio consenso en considerar al pluralismo como valor fundamental a ser resguardado por los reguladores. Se señala que debe ser una preocupación permanente y no sólo un tema que surge durante períodos electorales (pluralismo político).

Al respecto, no hay un consenso claro respecto de si es suficiente con garantizar la libre competencia para asegurar el pluralismo mediático, aunque la mayoría responde que no. Al parecer, la mayor parte del panel considera que el asunto del pluralismo excede al alcance de los mercados competitivos y comprende más temas.

GARANTIZAR LA LIBRE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ES SUFICIENTE PARA PROMOVER Y PROTEGER EL PLURALISMO.

Base: 155 casos

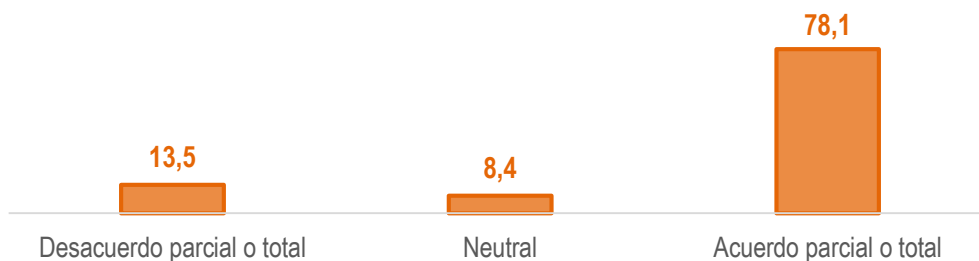


Durante los últimos 3 o 4 años ha sido particularmente fértil el debate a propósito de las campañas de desinformación mediante noticias falsas, las que se habrían vuelto más comunes y más dañinas con la proliferación de herramientas digitales, cuyo acceso es masivo en buena parte del mundo. Resulta especialmente preocupante la influencia que la información falsa pudiera tener sobre las elecciones, contribuyendo a distorsionar las preferencias del electorado y a deslegitimar la democracia.

Al respecto, casi 80% de los encuestados señaló que debería estar entre las atribuciones de un regulador de comunicaciones, combatir las noticias falsas.

ES LABOR DE LOS ORGANISMOS REGULADORES COMBATIR LAS NOTICIAS FALSAS.

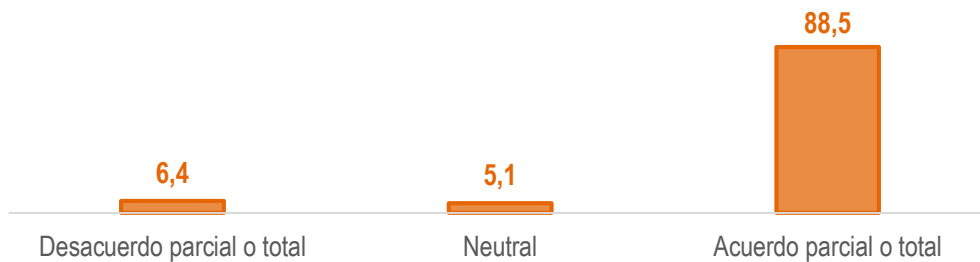
Base: 155 casos



En consonancia con lo anterior, el panel atribuye el agravamiento del fenómeno de la desinformación a la masificación de plataformas digitales, las que en general no están reguladas.

LAS CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN Y LA CIRCULACIÓN DE NOTICIAS FALSAS SON FENÓMENOS QUE SE HAN AGRAVADO CON LA MASIFICACIÓN DE PLATAFORMAS DIGITALES.

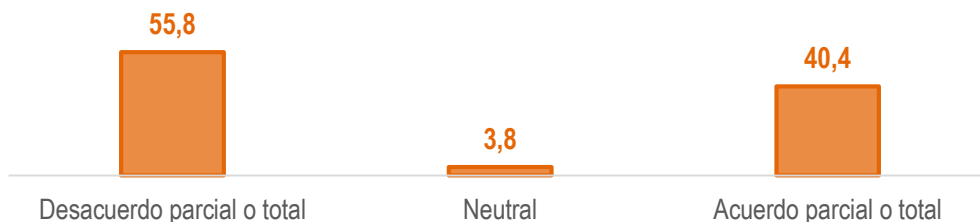
Base: 156 casos



Respecto de la protección de la infancia, de las respuestas a esta pregunta se desprende que, si bien la mayor parte del panel lo considera relevante, no se trataría del único sector de la audiencia que justifica la regulación de contenidos. De hecho, si se acepta como válida la premisa de que el público tiene derechos que puede hacer exigibles frente a la pantalla, se entiende que la mayoría de los encuestados se hayan declarado en desacuerdo con la afirmación, como muestra el siguiente gráfico.

LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SON EL ÚNICO SECTOR DE LA POBLACIÓN EN QUE SE JUSTIFICA LA REGULACIÓN DE CONTENIDOS.

Base: 156 casos



2. RESULTADOS POR TIPO DE ORGANISMO

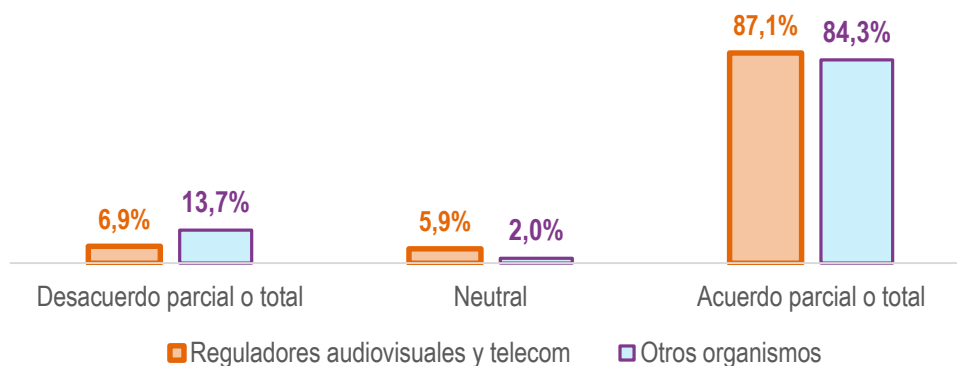
Resulta relevante para este informe conocer si existen diferencias de percepción de estándares de regulación entre profesionales que se desempeñan en distintos tipos de organismo. Interesa especialmente conocer si quienes trabajan específicamente en regulación, manifiestan una adhesión diferenciada a estos principios.

AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES

El tema de la autonomía ⁴ o independencia de las agencias regulatorias -de telecomunicaciones y de contenidos audiovisuales- produce acuerdo casi universal. El resto de los expertos de otros ámbitos, tiende a coincidir, aunque con algo más de desacuerdo.

LOS REGULADORES DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DEBEN SER AUTÓNOMOS RESPECTO DE LOS GOBIERNOS.

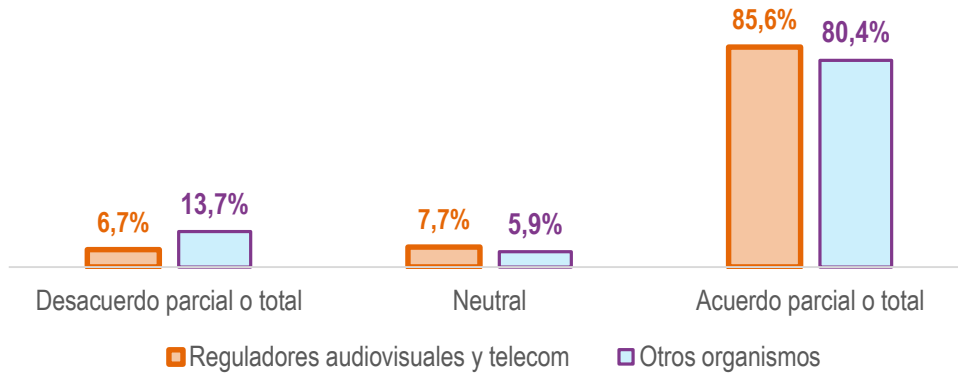
Base: 155 casos



⁴ "...el elemento que completa la noción de una regulación efectiva de los medios audiovisuales es que esta tarea sea ejecutada y supervisada por un organismo dotado de autonomía respecto los actores del mercado y también del poder político. (Pág. 55). En: "LOS ORGANISMOS REGULADORES DEL AUDIOVISUAL Y SUS ACTUACIONES EN LA ZONA EUROMEDITERRÁNEA" (Tesis Doctoral), Ricardo Carniel Bugs, Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat De Ciències de la Comunicació. Novembre 2012.

LOS REGULADORES DE TELECOMUNICACIONES DEBEN SER AUTÓNOMOS RESPECTO DE LOS GOBIERNOS.

Base: 152 casos



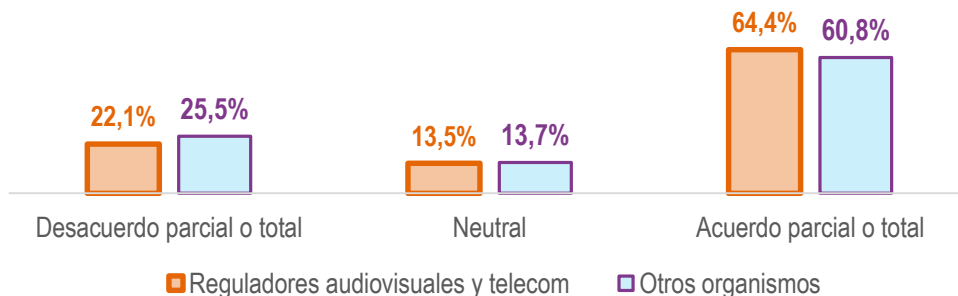
En este punto, es llamativo que quienes se desempeñan en un organismo regulador efectivamente apoyan en mayor medida (aunque leve) la importancia de la autonomía, como muestran los gráficos anteriores.

SEPARACIÓN DE REGULADORES MEDIALES Y DE TELECOMUNICACIONES

En cuanto a la conveniencia de que reguladores de contenidos audiovisuales y de telecomunicaciones estén separados, existe consenso en el panel, sin embargo, la idea genera levemente más apoyo entre reguladores.

LOS REGULADORES DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOM. Y SERVICIOS AUDIOVISUALES DEBEN ESTAR SEPARADOS.

Base: 155 casos

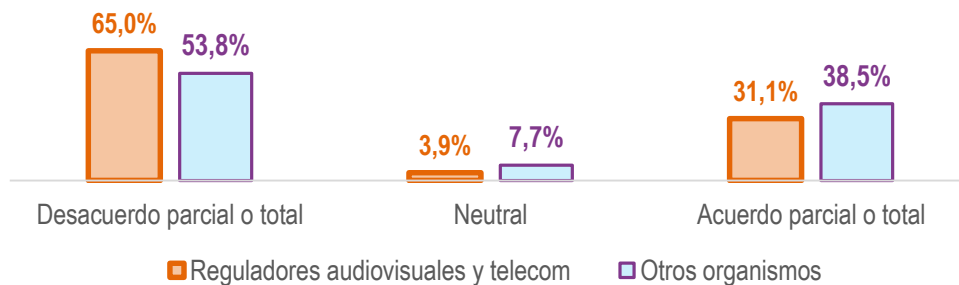


PLURALISMO, INFORMACIÓN CONFIABLE Y PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

El tema de la libre competencia como condición suficiente para proteger el pluralismo genera menos adhesión entre reguladores: 31,1%, contra 38,5% en otros organismos. Los profesionales de entes reguladores perciben en mayor medida que hace falta más que un mercado competitivo para tener un sistema de medios plural.

GARANTIZAR LA LIBRE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ES SUFICIENTE PARA PROMOVER Y PROTEGER EL PLURALISMO.

Base: 155 casos

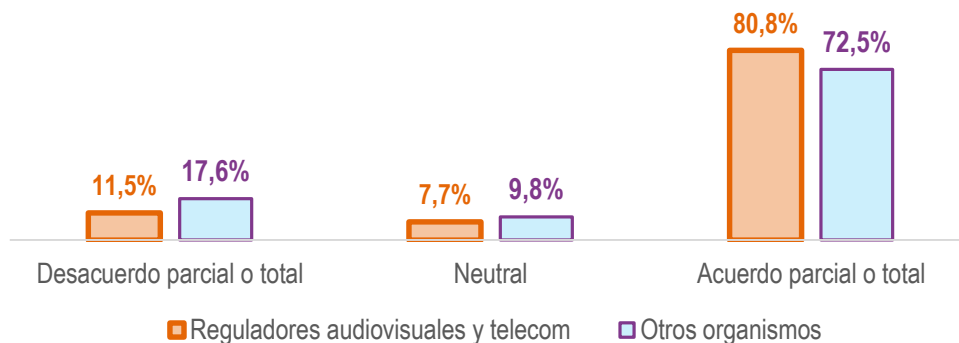


Sobre el tema de las noticias falsas, los profesionales de organismos reguladores se muestran más afines a la idea de que estas agencias tengan como misión regularlas. Casi 81% de los reguladores favorece esa opción, en comparación con 72,5% de las personas que se desempeñan en otros organismos.

De todos modos, el apoyo es muy alto.

ES LABOR DE LOS ORGANISMOS REGULADORES COMBATIR LAS NOTICIAS FALSAS.

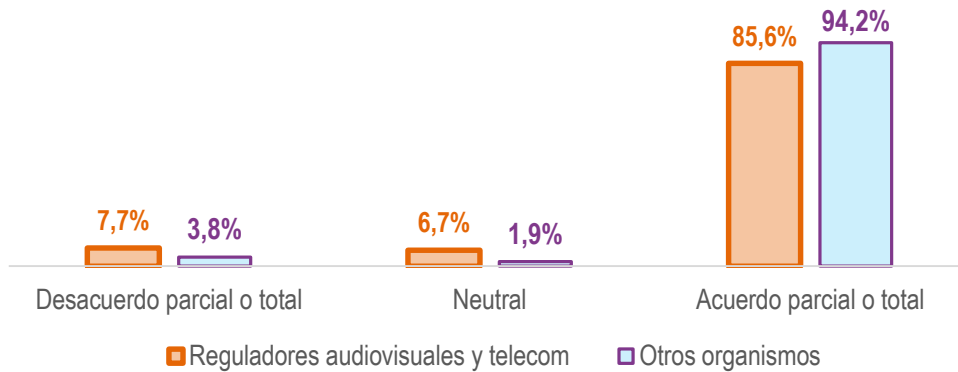
Base: 155 casos



Si bien una gran mayoría está de acuerdo con que las plataformas digitales han agravado el problema de la circulación de contenido falso, una fracción levemente más grande de personas que se desempeña en otros organismos, concuerda.

LAS CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN Y LA CIRCULACIÓN DE NOTICIAS FALSAS SON FENÓMENOS QUE SE HAN AGRAVADO CON LA MASIFICACIÓN DE PLATAFORMAS DIGITALES.

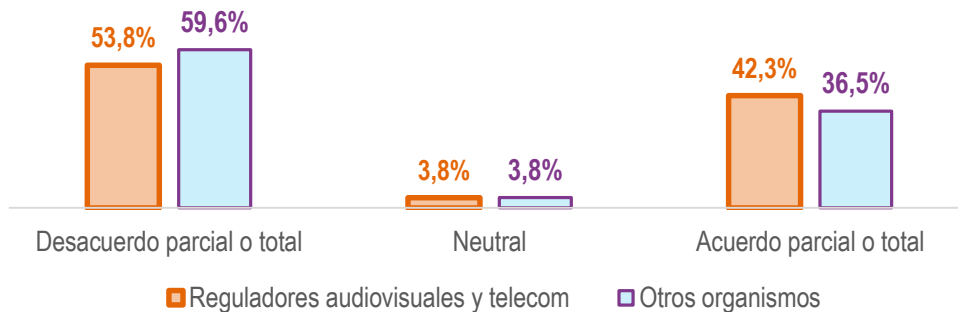
Base: 156 casos



Sobre los públicos que justifican la regulación de contenidos, en el sentido de protección, las respuestas se polarizan tanto entre quienes están en agencias reguladoras como en otro tipo de organismos, como muestra el gráfico siguiente:

LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SON EL ÚNICO SECTOR DE LA POBLACIÓN EN QUE SE JUSTIFICA LA REGULACIÓN DE CONTENIDOS.

Base: 156 casos



La mayoría considera, por lo tanto, que no son solo los niños, niñas y adolescentes el único público cuya protección justifica la regulación. Y en mayor porcentaje, quienes forman parte de organismos reguladores, lo que demuestra que, para estos expertos, existen otros públicos que debieran ser objeto de resguardo en los medios de comunicación; o en las comunicaciones en general.

3. CONCLUSIONES

El tema de la autonomía de los organismos reguladores, especialmente, de contenidos, es de gran interés entre expertos. Los estándares indican que la autonomía es imprescindible para evitar injerencias indebidas de los gobiernos en el ejercicio de la libertad de expresión. Las opiniones recibidas en esta consulta reflejan adecuadamente el consenso sobre este tema.

En efecto, la mayor parte de la muestra está de acuerdo con afirmaciones que reflejan estándares internacionales, en línea con definiciones de la Unión Europea, Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de DDHH, UNESCO, entre otros organismos que se han pronunciado al respecto.

Otra conclusión es que no parece haber grandes diferencias entre quienes se desempeñan en organismos reguladores y quienes lo hacen en medios de comunicación, organizaciones sociales, universidades, estudios jurídicos u otras entidades que componen este panel. Esto puede reflejar la composición de la muestra: en su mayoría, profesionales con formación similar y que trabajan en un mismo sector, el de las comunicaciones, evidenciando que se ha consolidado un campo profesional que comparte criterios.

De modo similar, la mayor parte de las afirmaciones presentadas al panel obtuvieron respuestas de amplio consenso. Muy pocos temas polarizaron la muestra, entre ellos, la definición de qué público justifica la regulación de contenidos y la conveniencia de separar reguladores de telecomunicaciones y de contenidos.

Respecto de la protección de la infancia, el panel reconoce que hay temas dignos de regulación que van más allá de este público, tales como, la preocupación por el pluralismo o regular las noticias falsas. Es decir, las respuestas no van en el sentido de públicos de interés, sino, más en general, de cuestiones de interés público que conciernen a toda la sociedad.

Es de interés también destacar que la creación de reguladores que reúnan en una sola institución las funciones de telecomunicaciones y de contenidos, no alcanza un consenso tan amplio en esta consulta. En Latinoamérica ya existen 4 reguladores de este tipo, en Argentina, Colombia, Ecuador y México. Cabe preguntarse por qué esta pregunta no produce mayor acuerdo, considerando que gran parte del panel es latinoamericano.

cnTV
CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN