

REGULACIÓN Y CONVERGENCIA EN CHILE

Intervención de Ministro Secretario General de Gobierno, Marcelo Díaz, en 7° Congreso de los Reguladores del Audiovisual de Iberoamérica". Viernes 07 de octubre de 2016, 09:15 horas. Hotel Cumbres, Vitacura.

Quiero partir por saludar a los representantes de la Plataforma de Reguladores del Sector Audiovisual Iberoamericana (PRAI) que asisten a su séptimo congreso, así como a los miembros observadores. En nombre del Gobierno de Chile, les doy a todos y todas la bienvenida a Chile.

Merecen una felicitación por esta iniciativa, formada en 2010, que ya cuenta con 12 miembros y tres organismos en calidad de observadores. Sus propósitos se hacen cargo de temas de alta relevancia, como la regulación del sector audiovisual, en una época de rápidos y radicales cambios tecnológicos, que hacen que esta temática sea especialmente compleja.

La convergencia de medios es, sin lugar a dudas, el principal desafío que enfrentamos hoy, porque afecta directamente el ejercicio de la función regulatoria, y lo seguirá haciendo con más cambios, cada vez más veloces, algunos de los cuales ni siquiera estamos en condiciones de anticipar.

Quisiera en esta ocasión mostrarles una breve reseña de nuestra singular historia sobre cómo hemos enfrentado la relación entre regulación y convergencia en los medios. Esta historia nos puede ayudar a comprender el tipo de desafíos que tenemos hoy, para formular las preguntas correctas que nos permitan buscar soluciones inteligentes.

Sería ilusorio encontrar hoy todas las respuestas a las interrogantes existentes. Pero son estas instancias, que debemos fortalecer, las que nos ayudan a compartir diagnósticos y evaluar modelos en curso.

REGULAR PARA NO CONVERGER: CHILE 1931-1989

Chile ofrece ejemplos en que la regulación y la convergencia potenciaron sus interacciones, y otras veces, se entorpecieron para su mutuo perjuicio.

Aquí la radio está regulada desde 1931, y la televisión desde 1969. La legislación chilena consideró desde el inicio estas emisiones como “servicios públicos” y reservó para el Estado la propiedad del espectro radioeléctrico, el medio sin el cual el broadcasting no es posible.

La televisión fue objeto de una singular hiper-regulación en Chile, en donde el derecho a emitir televisión se reservó a cuatro concesionarios: una universidad pública, dos universidades católicas y un canal público. En 1969 una ley dio existencia a un Consejo Nacional de Televisión, cuyos principios fundamentales eran asegurar cobertura nacional, restringir la publicidad, y prohibir el ingreso de operadores privados. Con ello, la televisión pasó a estar bajo mayor control público que la radio. El tetrapolio de concesionarios

alcanzó rango constitucional con el Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970.

Es por ello que en 1987 se produjo un fenómeno singular. Apareció la TV por cable, y los contenidos de sus permisionarios pasaron a estar bajo la supervigilancia del CNTV. Esto no contribuyó a la convergencia: la TV abierta y la TV cable constituyeron segmentos separados del mercado y en un inicio no hubo mayor vínculo entre ellas.

EL ATISBO DE LA CONVERGENCIA EN LOS 90: TELEFONÍA

A contar de 1990, la convergencia se aproximó a Chile de la mano de otra tecnología mucho más novedosa: los teléfonos móviles. El Estado decidió entregar su desarrollo a la empresa privada en su conjunto, sin oligopolios, y regular este mercado a través de la Ley General de Telecomunicaciones de 1982 y sus normas reglamentarias.

La regulación se ocupó de la calidad del servicio, la obligación de prestar ese servicio, las necesidades de infraestructura, las posibilidades de acceso con fines sociales, y sólo al inicio, la regulación del cargo de acceso.

Quizás porque la comunicación telefónica es esencialmente privada y no pública como la televisión, el Estado chileno consideró suficiente dejar la potestad reguladora en manos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la SUBTEL.

La proliferación de los servicios de telefonía móvil se potenció más bien con un esfuerzo por ordenar el espectro y sacarle el mayor partido, y por desregular el ingreso a este mercado, en particular en relación a la variedad de productos que este puede ofrecer. Así se licitaron las bandas 800 Mhz y luego 1800-1900 Mhz para ampliar progresivamente los servicios de telefonía móvil. En el plazo de sólo 15 años, los chilenos superaron el 100% de cobertura: todo chileno supuestamente tiene un teléfono móvil, y unos cuántos tienen incluso dos o más aparatos.

En la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Chile exceptúa muy pocos ámbitos, pero la Lista Negativa consigna dos excepciones muy amplias para el sector Telecomunicaciones, en servicios e inversiones, lo que patentiza el interés del Estado chileno por exceptuar este sector económico, consciente del valor de esta industria tecnológica emergente e innovadora para una geografía tan loca como la chilena. Se tiene a la vista también el valor comercial del espectro de radiodifusión, un recurso escaso.

En todo caso, Chile facilitó el ingreso de capital extranjero para invertir en este sector y en general exigió poco a cambio. Es en este gobierno que hemos incrementado la cantidad de cargas públicas a las "Telco" a cambio de concesionar más espectro, como sucede hoy con los servicios 700.

El camino regulatorio de la televisión y el camino desregulatorio de la telefonía en todo caso no facilitaron ni estimularon convergencia alguna. La tele era tele, y el teléfono era teléfono, aunque ahora hay televisores portátiles y teléfonos móviles. Hasta tan tarde como 2008 no se vislumbraba una convergencia entre estos medios, porque la tecnología que lo permitía estaba aún por llegar.

LA LLEGADA DE INTERNET

Internet se desplegó en Chile desde 1996 y su ingreso es ya directamente el descampado. No hay ninguna legislación que haya previsto la instalación de la "red de redes". Durante sus primeros años, la proliferación de servicios Internet en Chile aumentó a través de los ISPs, empresas que se limitaban a dar acceso al servicio a través de un cable al hogar.

Las antenas de WiFi luego, y después las Bandas Anchas Móviles (BAM) serían todos servicios regulados a través de la potestad administrativa de la SUBTEL. No se modificó ni creó ley alguna sobre el particular.

Llegamos así al fenómeno de los teléfonos con internet, que permitían manejar las agendas y contactos y enviar emails, un primer atisbo de convergencia.

Pero la verdadera convergencia de telefonía, televisión e internet llegó rápido a Chile, gracias al Tratado de Libre

Comercio con EEUU: la reducción del arancel para productos tecnológicos de origen estadounidense aseguró un acceso más barato a los smartphones. Los chilenos pudimos, en 2009, con la segunda generación de smartphones, por fin percibir con nuestros propios sentidos la convergencia tecnológica en plenitud: teléfono, internet y televisión en un solo aparato. Y aquí también empezó a desdibujarse la frontera entre la comunicación privada y la comunicación pública.

Los más jóvenes absorbieron rápido esta nueva tecnología, pero no toda la población. Desde 2008, nuestro Congreso se orientó a reformar su legislación televisiva, autónoma y de excepcionalidad constitucional. Los parlamentarios discutieron –o discutimos, porque yo formaba parte de la Cámara de Diputados- 7 años, desde 2008 hasta 2014, cómo se debe regular la televisión; y lo hicimos pensándola como un fenómeno aislado de la telefonía y el internet.

Es por ello que la promulgación de la nueva ley en mayo de 2014 resultó fuertemente desfasada: en esos 7 años, los televidentes se habían convertido en internautas. Los modos de consumo de información audiovisual habían cambiado drásticamente. Peor aún, el medio de transmisión a hogares ya no requería de espectro electromagnético. Por ende, ya no había cómo establecer cargas públicas en torno a él. La “red de redes”, Internet, se desarrolló desde los privados y el Estado tan sólo aseguró las mismas condiciones que para

telefonía. Pero internet no es un medio solo de comunicación privada como las llamadas telefónicas; esto todavía no era tan evidente, pues el surgimiento de las redes sociales recién estaba comenzando.

En base a su endémico historial, el Estado chileno se fue haciendo de una convicción: la legislación no iba a la velocidad del cambio tecnológico, y constituía más un obstáculo que un estímulo al surgimiento de industria, empleo y riqueza.

REGULAR PARA CONVERGER: CHILE 2010

Pero, ¿por qué no usar la ley para asegurar una apertura hacia el cambio tecnológico en vez de protegerse de él? Un giro interesante ocurrió en 2010. El 26 agosto de ese año, el *Diario Oficial* publicó la Ley N° 20.453 que «consagra el principio de neutralidad en la red para los consumidores y usuarios de internet».

Este paso representa un inusual liderazgo chileno en términos de legislación sobre “media”: Somos el primer país del mundo en asumir legalmente dicho principio de profundas implicancias. La ley establece que las concesionarias de servicio público de telecomunicaciones que presten servicio a los proveedores de acceso a internet (ISP) y estos ISP «*no podrán arbitrariamente bloquear, interferir, discriminar, entorpecer ni restringir el derecho de cualquier usuario de*

internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a través de internet, así como cualquier otro tipo de actividad o uso legal realizado a través de la red».

De este modo, la ley chilena protege la base lógica de Internet, el «libre flujo» de información, porque sin este principio la red se cierra en compartimentos estancos y pierde su principal característica y ventaja comparativa: el poder llegar a todo el planeta en pocos segundos.

La existencia de esta ley plantea severas dudas de la posibilidad de un organismo regulatorio autónomo de Internet. En efecto, la ley plantea la defensa de la Internet en relación a su diseño: los puntos de la red no deben interferir con el contenido de los mensajes, sino tan sólo efectuar su labor de transmisión en base al protocolo TCP/IP, que es *software* libre, hasta que el mensaje llegue a destino.

Es en este contexto que enfrentamos hoy la modificación de nuestra ley sobre televisión pública. Y el principal desafío ha sido compatibilizar el aspecto de servicio público, con el aspecto de convergencia tecnológica, en donde, como ya sabemos, no se puede pensar a la televisión por separado de los otros medios.

Esta ley promueve la convergencia tecnológica de TVN, y en el ámbito de la regulación, propone un comité consultivo, instancia de mediación entre TVN y sus audiencias.

ENTONCES, ¿QUÉ DEBEMOS REGULAR?

Sin embargo, la necesidad de regular las telecomunicaciones no está “liquidada”. Y en el horizonte surgen otros desafíos futuros del nuevo ambiente digital, que exigen igualmente de regulación. Asumamos que ciertos ámbitos requieren un debate normativo. Cito tan sólo tres ejemplos para invitar a reflexionar:

1. Existe un creciente dominio público de obras audiovisuales cuyos derechos patrimoniales caducan. Un gran desafío, del que la televisión pública y la convergencia tecnológica, es parte es contribuir a que el “dominio público” de contenidos esté al alcance de las personas.
 - ¿Cómo determinar en forma eficaz cuáles contenidos pasan al dominio público?
 - ¿Cómo dar valor a las colecciones de estos contenidos para beneficio de las grandes audiencias?
 - ¿Cómo regular los “usos justos” de contenido aún bajo derecho de autor?
 - ¿Qué rol puede jugar una televisión pública en esto?

- ¿Cómo facilitar ese acceso sin arriesgar calidad y sin entorpecer el desarrollo de la economía creativa que surge desde estos contenidos?

Son preguntas que debemos contestarnos de camino a una regulación equilibrada de la convergencia tecnológica.

2. Otro gran desafío es el expresado por el debate sobre el “derecho al olvido”, ese derecho que tiene el titular de un dato personal a borrar, bloquear o suprimir información personal que él o ella considera obsoleta e irrelevante por el tiempo transcurrido, o que de alguna manera afecta alguno de sus derechos fundamentales.

- ¿Implica este derecho que hay que borrar publicaciones digitales que han comunicado información falsa, incorrecta o que cuyo titular desea que desaparezcan del todo de la “red de redes”?
- ¿no es acaso relevante registrar la historia de Internet y hacer arqueología de sus sitios más antiguos?

Es obvio que este derecho puede en ocasiones colisionar con la libertad de expresión.

- ¿Están ambos derechos al mismo nivel?

En Chile estamos en medio de la discusión sobre legislación de datos personales, en el marco de nuestra Agenda Digital 2020 y queda todavía mucha reflexión

qué hacer, pero como ya sabemos, estamos siempre contra el tiempo.

3. La sociedad del conocimiento es la puerta a un mundo en donde la fantasía reproduce la realidad con más datos. En efecto, percibir información no sólo a través del "texto", sino que a través de los sentidos (en particular la vista y el oído), construye una realidad aumentada.

Pero esta realidad tiene más información que la que nuestros limitados sentidos pueden percibir, y tiene el potencial de llegar a otros. Y esos otros pueden entonces construir un perfil de ti, de tus gustos, tus preferencias, tus aversiones e incluso lo que no te interesa.

O también, cuál es tu huella de carbono, cuánto contaminas, etc. Esto representa una evidente pérdida de privacidad, pero es la madre del "big data" y su exploración algorítmica. ¿Hay un interés público que defender aquí? Recién estamos en la primera pregunta.

EL AMBIENTE DIGITAL

Señoras y señores:

Estas inquietudes no se proponen más que abrir el horizonte de experiencias en relación al nuevo ambiente digital. Porque el “ambiente digital” es mucho más que la sola internet, las redes sociales, o los motores de búsqueda de todos los datos del mundo. A los chilenos nos gusta y nos interesa “el media”, y tenemos muchas experiencias al respecto.

Me atrevo a aventurar una conclusión de nuestra mirada: hoy no se trata solo de regular contenidos, sino de resolver conflictos entre derechos, en particular entre tres: el derecho a la privacidad, la libertad de expresión y el derecho a emprender libremente negocios.

El ambiente digital plantea un nuevo campo de batalla, que nos obliga a estar decidiendo cuál derecho tiene primacía sobre cuál, en cada caso. Pareciera que sobre esto (y no sobre los contenidos) hace falta regular. Dar prioridad. O establecer instancias de diálogo para ello. Que sea algo conversable, más que sancionable.

Nuestra dinámica regulatoria debe ser flexible y de mejora continua, más que de grandes decálogos jurídicos. Esto nos orienta a la importancia de la mediación: los consejos consultivos de audiencias, los defensores de consumidores, los *ombudsman* de la comunicación.

Estoy seguro de que los desafíos de regular el nuevo ambiente digital de convergencia tecnológica sin atentar contra la privacidad, el desarrollo industrial ni la libre expresión son desafíos comunes a toda América Latina. Ustedes desde hace años están investigando modelos institucionales para la regulación en materia de convergencia tecnológica.

Es por ello que he querido en forma breve compartirles la singular experiencia chilena. El continente exige una articulación estratégica entre reguladores que piense no ya el pasado ni el presente, sino que abra el diálogo hacia el futuro, porque la convergencia ya está aquí y crece día a día.

Muchas Gracias.