



PLURALISMO

ACTUACIONES DE REGULADORES

Departamento de Estudios
2020

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN.....	3
PLURALISMO: EXPERIENCIAS POR PAÍS.....	7
PLURALISMO VS IMPARCIALIDAD.....	12
REALIDAD EN LATINOAMÉRICA	15
PALABRAS FINALES	18
ANEXO: MEDIA PLURALISM MONITOR	21

PRESENTACIÓN

La discusión acerca de la diversidad y el pluralismo en el actual ecosistema de medios adquiere cada vez mayor relevancia como condición esencial para el fortalecimiento de la esfera pública y su importancia para una democracia robusta. El principio del pluralismo garantiza la disponibilidad y accesibilidad de información y puntos de vista diversos, sobre la base de los cuales los individuos pueden formar sus opiniones, expresarlas e intercambiar información e ideas.

Esto último se ve afectado por el dinamismo que impone el desarrollo tecnológico y su impacto en la industria de medios de comunicación, lo que obliga a repensar los marcos regulatorios del sector, y hacer esfuerzos por fijar estándares que puedan atender a la emergencia de nuevas formas de consumo, nuevos servicios de producción y distribución audiovisual. Actualmente pareciera que existe una ampliación del espacio público a nuevas plataformas de comunicación, donde proliferan voces y los individuos acceden a mayor cantidad de información, obligando a las entidades reguladoras a adoptar posiciones frente a los desafíos que este entorno impone a la convivencia democrática.

En este contexto, el Consejo Nacional de Televisión no está ajeno a la discusión internacional y requiere mirar las experiencias que existen para contar con información que sirva de orientación o de evidencia para su actuar.

Los cambios incorporados a la Ley 18.838 con la reforma de 2014, en la Ley 20.750, obliga al Consejo a adoptar “medidas y procedimientos” para garantizar el pluralismo en la televisión en programas de noticias, de opinión y de debate político. La adopción de estas medidas y procedimientos señalados en el artículo 14, persiguen garantizar un debate en el que participen todos los actores sociales y políticos en los espacios informativos destinados a la discusión de temas de interés público; por otro lado, para resguardar un acceso equilibrado a los programas de información, noticias y actualidad.

En este desafío, el presente documento revisa experiencias internacionales desde la definición que hacen en su legislación para el principio del pluralismo, así como, pesquisa algunas de las medidas y/ o procedimientos adoptados.

Esta revisión refleja los términos de la discusión acerca de la importancia de este ámbito de regulación y las medidas que han adoptado las autoridades regulatorias en distintos países y

organismos supranacionales, como el *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA). Se anexa también información sobre el *Media Pluralism of Monitor* (MPM) del *Centre for Media Pluralism* de Europa, importante iniciativa que, sin embargo, no forma parte de instituciones reguladoras.

INTRODUCCIÓN

Siguiendo una distinción inicial que tiene el pluralismo, este puede ser entendido como externo o interno.

El pluralismo externo refiere al sistema de medios y resguarda la diversidad de actores en el sistema. El interno, regula la diversidad que se presenta en la pantalla por un medio de comunicación en particular.

Esta distinción permite dos cosas: entender el ámbito en que se instala la comprensión del Art. 14 de la Ley 18.838, pero también, permite comprender las diferencias que se observan entre las experiencias que se presentan a continuación y que remiten, para estos efectos, en el pluralismo interno.

EUROPEAN REGULATORS GROUP FOR AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES¹

De acuerdo con las definiciones que establece la *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, el principio del pluralismo asegura, en las sociedades democráticas modernas, el debate público que tiene lugar en los medios de comunicación, destacando el rol que le compete al Estado de garantizar su observancia y respeto, pues el mercado no lo asegura por sí solo (ERGA, 2018).

¹ European Regulatory Group for Audiovisual Media Services (ERGA), grupo creado por la Comisión Europea mediante Decisión de 3 de febrero de 2014. Este grupo está compuesto por las autoridades independientes competentes en materia audiovisual de los Estados miembros de la Unión Europea. Aconseja y asiste a la Comisión Europea en la implementación uniforme del marco regulador de los servicios de comunicación audiovisual, así como sobre cualquier otra cuestión relacionada con los medios de comunicación audiovisual.

Uno de los principales argumentos sobre el pluralismo interno, radica en el rol que tienen los medios en proporcionar información confiable para poder ejercer las libertades civiles y los derechos políticos. En este sentido, los medios de comunicación requieren ser regulados porque su ámbito de desempeño es público, incluso si son de propiedad privada.

El aporte a la discusión que realiza esta entidad, es en materia de pluralismo interno. Describe cómo el -cada vez mayor- número de fuentes y el problema de la desinformación, constituyen un impulso para atender al mosaico de normas y reglamentos presentes en Europa, y que sirven para orientar nuevos mecanismos para enfrentar estos cambios.

Define la pluralidad como *“una amplia gama de valores, opiniones, información e intereses sociales, políticos y culturales que encuentran expresión”* en los medios (ERGA, 2018: 7).

Si bien, el pluralismo interno contiene una noción amplia, en su análisis y discusión se centra en el contenido de noticias y actualidad y en general.

Aborda la programación de noticias atendiendo a ámbitos referidos a:

- independencia editorial
- objetividad
- imparcialidad
- precisión
- veracidad y;
- transparencia.

Sin embargo, también refiere la cobertura mediática de las elecciones, atendiendo a:

- su alcance
- el resguardo del equilibrio en los programas
- la moratoria
- las encuestas de opinión y;
- la propaganda política.

en este texto se relevará lo concerniente a las medidas de pluralismo informativo y de periodos electorales, pero se ha de notar que también existen otras reglas importantes a nivel internacional, de inclusión social como el acceso para mujeres, minorías y personas con discapacidad en los medios; reglas en materia de pluralismo cultural, donde destacan medidas como apoyo financiero para la programación y cuotas de programación, entre otras².

² Como, por ejemplo, preservación de lenguas y dialectos y tradiciones.

Entre los indicadores definidos para medir la imparcialidad y objetividad de la información, la mayor tendencia en los países miembros de ERGA están:

- mostrar los diferentes puntos de vista en los medios de radiodifusión o la variedad de opiniones existentes en la sociedad; y
- atender a los puntos de vista minoritarios, así como la contextualización de noticias y hechos en determinada programación, entre otros criterios.

Todas las medidas adoptadas por los órganos miembros de ERGA, señalan que las disposiciones deben sopesar otros derechos:

- derechos constitucionales;
- libertad de expresión
- protección de fuentes, e
- independencia editorial.

Estas medidas tienden a tener un enfoque de autorregulación, asociado a los códigos de los medios, los que –a su vez- forman parte de Consejos de Prensa o de Periodistas.

Finalmente, para ERGA, existe un amplio consenso sobre la importancia e influencia que tienen los medios en los periodos electorales, razón por la que este ámbito ha estado sujeto a regulaciones muy precisas y rigurosas, para proteger la presencia de los representantes políticos partícipes del debate -para que puedan difundir sus posiciones-. Establece criterios para asegurar condiciones de trato y una protección efectiva del pluralismo en los distintos medios, ya que, si bien, casi todos los reguladores cuentan con normativas específicas para campañas electorales dirigidas a las emisoras tradicionales, no todos tienen el mismo peso legal. Se observa, que existen regulaciones precisas sobre los medios públicos, la propaganda y la información sobre encuestas y su moratoria.

La difusión de las campañas electorales en internet ha generado nuevos desafíos, que en el caso de los países del Reino Unido los ha llevado adoptar medidas específicas, incluso diferenciando a los grupos etarios, a los que van dirigidas dichas campañas.

PLURALISMO: EXPERIENCIAS POR PAÍS

En la tradición que han establecido algunos organismos europeos, han seguido lineamientos fijados en las últimas décadas desde la propia normativa europea³: Entre estos, es posible observar algunos reguladores, como el francés, el portugués, y el catalán⁴ que, junto con establecer una estrecha relación entre el pluralismo y el fortalecimiento de la convivencia democrática, reconocen que esto se sustenta en resguardar la representación de la diversidad social en la pantalla, así como, el pluralismo político.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

El Consejo Superior del Audiovisual francés (CSA), se rige por la Ley Léotard de 1986, -tal como se ha dicho- establece la importancia del respeto al Pluralismo como una condición para la democracia, y define el pluralismo como la pluralidad de corrientes de opinión. Así, establece el pluralismo en su quehacer como una de las misiones estratégicas. Enfatiza que los medios de radiodifusión (TV y radio) deben mostrar la diversidad social⁵, así como la representación de hombres y mujeres. Por otra parte, establece la diversidad como un estándar que, si bien, no se fiscaliza, hace un seguimiento a través de estudios (barómetro de pluralismo).

Asume las dos miradas, del ámbito de lo interno y lo externo, utilizadas para diferenciar a los medios entre sí:

1.- Por un lado, la radio y la televisión donde el Pluralismo debe ser interno (al interior de cada medio) porque hacen uso de un bien público (espacio radioeléctrico); se busca asegurar la diversidad social en la representación de actores sociales.

2.- Por el otro, la prensa escrita e internet, donde el pluralismo se considera en un sentido externo, es decir, considera la diversidad de puntos de vistas dada la diversidad de la oferta.

³ Conferencia sobre el Audiovisual de Liverpool (2005) y el documento de trabajo *Media pluralism in the Member States of the European Union* (17 de enero de 2007, SEC-2007-32).

⁴ También el regulador Andaluz (CAA).

⁵ Ver anexo: afiche oficial del CSA sobre Diversidad social e Igualdad.

Pluralismo político

Para la regulación francesa, la televisión y la radio deben mostrar una variedad equilibrada de propuestas políticas en los programas informativos, de debate y durante las campañas políticas en periodo electoral.

La metodología ha cambiado en el tiempo, y, luego de una consulta el año 2016,⁶ se definió que el tiempo de pantalla debía establecer un principio de equidad en correspondencia con el volumen de seguidores que tuviera una candidatura de un movimiento o partido, incluso considerando todas aquellas expresiones que no tengan representación parlamentaria. Así se buscó asegurar la entrada de nuevas voces en el escenario político.

El CSA establece un mínimo de tiempo de palabra para cada candidato(a) de 3 minutos -en los programas televisivos- y se elaboró el siguiente principio de equidad: 1/3 de tiempo para el Ejecutivo, con los propósitos de la presidencia de la república⁷; y 2/3 de tiempo para lograr la equidad en la formación política de las grandes corrientes. Este principio⁸ apela a la representación televisiva según resultados observables en distintos ámbitos y con distintas metodologías:

- Volumen de electores o seguidores;
- Porcentajes de preferencia en encuestas;
- Número de mítines político y marchas políticas.

El CSA no entrega fórmulas y los canales de televisión tienen libertad editorial al respecto. Pero el organismo revisa la programación en los formatos de debate, entrevistas y reportajes.

En el caso de programas de noticias o contenido noticioso (debate o reportajes) se ocupa como criterio el tiempo de palabra y el tiempo de antena.

El tiempo de palabra es el tiempo que tiene un candidato para expresarse; mientras que el tiempo de antena es el momento en el que aparece en pantalla o el tiempo en el que se hace referencia al candidato. Es el tiempo televisivo en el que una persona se expresa directamente. Esto no solo se refiere a las personalidades políticas, sino también a

⁶ Producto del movimiento "En Marche" que no se podía definir políticamente.

⁷ Sin tomar en cuenta otras actividades de la presidencia que no forman parte de su propósito de Gobierno, tales como: ceremonias; actos de acogida de personajes políticos extranjeros; etc.)

⁸ Anteriormente el régimen era de igualdad (igual tiempo a repartir entre todos). Se ha de notar que para el CSA es un desafío el que, en los territorios de Ultramar se demande el principio de igualdad y no de equidad.

representantes sindicales, profesionales y asociaciones de la sociedad civil. El desglose del tiempo de habla por materia, permite comprender y analizar mejor su masa crítica, vinculándolo a temas actuales. Se han de tener en cuenta todos los comentarios de políticos u otros de personalidades cuyo compromiso político es público. Sin embargo, cuando la personalidad se expresa en temas no políticos para los cuales ha ganado notoriedad, estos tiempos de intervención no son contabilizados.

El tiempo de antena es la totalidad del tiempo dedicado en el espacio noticioso; y la información sobre un partido o movimiento, y sus intervenciones. Este indicador permite observar el peso de un partido, candidato o movimiento político, en los programas noticiosos y de contingencia. Respecto de los sujetos, políticos, económicos o sociales, que contribuyen a la formación de opinión, el CSA informa el tiempo de emisión.

El regulador francés trabaja con un referencial y para ello, debe actualizarlo constantemente. Los personajes políticos conocidos son alrededor de 1000 actualmente y se ha de establecer si pertenecen a un partido o movimiento. Todo, a fin de compatibilizar los tiempos de palabra en pantalla.

Se entiende que los distintos medios pueden tener sus propias tendencias políticas, por lo que la observancia del regulador para hacer respetar el pluralismo político en la programación, se aplica con cierto criterio.

Regulación del pluralismo en el entorno convergente

Actualmente el CSA realiza una regulación 'blanda' de las *Fake News* que circulan a través de las redes sociales, blogs y otros dispositivos de internet. La razón de abordar este fenómeno, es básicamente porque las noticias falsas afectan el pluralismo.

No se regulan los contenidos de las redes sociales, pero se llega a un acuerdo con las plataformas y se les pide mayor transparencia. Si hay responsabilidad editorial, el CSA puede ejercer algún tipo de acción.

En periodo electoral, existen ciertas obligaciones para las redes en cuanto a transparentar los algoritmos. Por ejemplo, se revisan los sitios de internet para confirmar si aparecen las listas de candidatos.

ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Cabe señalar que la entidad reguladora de Portugal (ERC), tiene competencia sobre la televisión pública, la televisión privada, las radios y la prensa. Sus Estatutos le asignan al Consejo Regulador, la competencia para "promover el pluralismo cultural y la diversidad de expresión de las diversas corrientes de pensamiento (...)" y para asegurar "la expresión y confrontación efectiva de las diversas corrientes de opinión, en el respeto del principio del pluralismo y editorial de cada medio de comunicación" (Artículos 7 a) y 8 e).

El principio de pluralismo se expresa en la Ley de Televisión, que establece, en el artículo 91) c), que "constituyen fines de la actividad de la televisión..." el promover "la participación democrática y el respeto del pluralismo político, social y cultural". El apartado b) del párrafo 2 del artículo 34 de ese Decreto-Ley, establece como una de sus obligaciones para los operadores de televisión que prestan servicios de programas de televisión generalistas, el deber de "asegurar la difusión de información que respete el pluralismo, el rigor y exención".

Específicamente sobre los medios de comunicación del sector público, el artículo 38.6) de la Constitución de la República Portuguesa requiere que éstos entreguen la "posibilidad de expresión y confrontación de diferentes corrientes de opinión". Este deber de respeto al pluralismo por parte del Servicio Público de Televisión es consagrado además en la Ley de Televisión, que establece que el concesionario es responsable de proporcionar información exenta y precisa, plural (Contrato de Concesión del Servicio Público de Televisión, 2008).

El Consejo Regulador no identifica la expresión "pluralismo político" con "pluralismo político de partido". En una sociedad abierta, la evaluación del pluralismo en su más amplia expresión no se limita a un estricto pluralismo político partidista, ya que el pluralismo abarca otros actores y otras dimensiones - políticas, económicas, sociales, culturales y cívicas-.

Para evaluar el pluralismo político, la ERC realiza informes de seguimiento del cumplimiento del principio de pluralismo político⁹.

⁹ Por ejemplo se puede ver el informe que analiza la presencia de candidatos / representantes en entrevistas y artículos de opinión publicados durante la campaña y la precampaña para las elecciones al Parlamento Europeo en 2019, en la prensa diaria y semanal: *Correio da Manhã*, *Diário de Notícias*, *Expresso*, *Jornal de Notícias*, *Jornal i*, *Observador*, *Público*, *Sol*, *Sábado* y *Visión*; en programas de entrevistas y debates emitidos en televisión: RTP1, RTP2, RTP3, SIC, SIC Noticias, TVI, TVI24 y CMTV y en radio: RDP Antena 1, Rádio Comercial, *Rádio Renascença* y TSF. Se analiza el período de campaña, del 13 al 24 de mayo, y también incluyendo la fase anterior, del 26 de febrero al 24 de mayo de 2019.

CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA

El Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC), realiza informes sobre Observancia del Pluralismo Político en la radio y televisión, de forma periódica, a partir del año 2002, en virtud del mandato establecido en la ley de comunicación audiovisual de Cataluña, que vincula el pluralismo político a la libertad de expresión y la calidad de la democracia¹⁰. Los informes de Pluralismo del CAC no tienen consecuencias jurídicas, pero son ampliamente difundidos.

Informe sobre Observancia del Pluralismo Político en Radio y TV

Para este informe, se realiza una muestra de medios públicos y privados de, los informativos diarios, y los magazines y otros programas con espacios informativos. Se codifican los actores políticos y agrupaciones en tiempo de palabra; los temas; y la presencia de mujeres con un rol político; considerando los formatos de programas de noticiarios; entrevistas; y debates.

El levantamiento de datos se complementa con una relación de las personas que, desde diferentes perspectivas profesionales, intervienen en los espacios de tertulia y contribuyen a configurar opinión sobre la actualidad política.

También se analizan las retransmisiones y conexiones, íntegros o parciales, correspondientes a sesiones parlamentarias, de actos de gobiernos e instituciones, de fuerzas políticas y de entidades vinculadas al debate político.

Este universo de datos se analiza a partir de una metodología que responde a la doble perspectiva adoptada en función del formato de emisión:

1.- Adscripción: los actores de agrupaciones de fuerzas políticas se clasifican según la adscripción, entendida como el partido político al que pertenecen. Las personas que integran

¹⁰ En el artículo 11 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) se recoge el derecho que tienen todas las personas a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de información. La primera se refiere al derecho a expresar libremente las propias ideas. La segunda garantiza el derecho a recibir o a comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencias de las autoridades públicas. Uno de los valores fundamentales que sustenta este derecho es el pluralismo en los medios, condición esencial que garantiza la libre formación de la opinión pública y la diversidad y la adhesión sociales ([artículo 5 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña](#)). El pluralismo político de los medios de comunicación es un indicador para medir la calidad de un sistema democrático. Su observancia implica que los medios deben ofrecer una información política transparente, proporcional, igualitaria y diversa.

una candidatura y/o grupo parlamentario formado por una coalición de partidos, pero que no pertenecen a ningún partido, se adscriben a la coalición en cuestión.

2.- Entidades vinculadas al debate político: las asociaciones y fundaciones no forman parte del análisis del pluralismo político. No obstante, con respecto a las asociaciones y fundaciones que intervienen explícitamente en los debates políticos de alcance general, las que aparecen en los registros oficiales de entidades clasificadas como políticas y las que se presentan como tales en su proceso de constitución, así como las alianzas que se establecen, se hace constar el tiempo de palabra de las personas que las representan en los informativos analizados y su presencia en el resto de programas que son objeto de estudio.

PLURALISMO VS IMPARCIALIDAD

Siguiendo las distintas tradiciones jurídicas y culturales de los países, otros importantes referentes son los reguladores de comunicación que establecen como eje de la discusión sobre pluralismo, el concepto de imparcialidad. A diferencia de otras experiencias, esta tradición –que tiene su impacto en la regulación- busca garantizar la imparcialidad, en particular, de los contenidos informativos y noticiosos. En esta tendencia están el regulador de comunicaciones del Reino Unido y el regulador australiano.

OFFICE OF COMMUNICATIONS

La Oficina de Comunicaciones OFCOM (Gran Bretaña) se rige por la *Ofcom Broadcasting Code*¹¹ y en esta normativa están contenidas las reglas para garantizar la debida imparcialidad y precisión, de modo de impedir la preponderancia indebida de una opinión por sobre otra. En esto se establece como principio, el asegurar que las noticias, en cualquier formato, se entreguen con la debida precisión y con la debida imparcialidad para así, garantizar, que se cumplan los requisitos de imparcialidad que establece la Ley.

La "debida imparcialidad" significa no favorecer una postura por sobre otra y lo "debido" corresponde a algo adecuado o apropiado para el tema y la naturaleza del programa. El

¹¹ El Código de radiodifusión de Ofcom, cuya versión más reciente entró en vigencia el 1 de enero de 2019, cubre todos los programas transmitidos a partir del 1 de enero de 2019.

enfoque de la debida imparcialidad varía según la naturaleza del tema, el tipo de programa y canal, la expectativa probable de la audiencia en cuanto al contenido y la medida en que el contenido y el enfoque se señalan a la audiencia.

Así, la "debida imparcialidad" no implica una división equitativa del tiempo a cada punto de vista, o que cada argumento y cada faceta de cada argumento tengan que ser representados.

Debida imparcialidad y debida precisión en las noticias

Entre las indicaciones que existen para resguardar y dar cumplimiento a la debida imparcialidad destacan los siguientes aspectos:

- 1.- Las noticias, en cualquier forma, deben informarse con la debida precisión y presentarse con la debida imparcialidad.
- 2.- Los errores importantes en las noticias normalmente deberían reconocerse y corregirse en el aire rápidamente. Las correcciones deben programarse adecuadamente.
- 3.- Ningún personero político puede ser utilizado como lector de noticias, entrevistador o reportero en ningún programa de noticias a menos que, excepcionalmente, esté justificado editorialmente. En ese caso, la filiación política de esa persona debe quedar clara para la audiencia.

Requisitos especiales de imparcialidad

La ley en este caso describe requisitos especiales para el resguardo de la debida imparcialidad, entre estos destacan los "asuntos de controversia política o industrial y asuntos relacionados con la política pública actual" donde limita la intervención en aquellos debates que están presentes en la agenda y sobre los cuales los políticos, la industria y / o los medios dan cuenta.

En este caso la ley es explícita en señalar aquello que se debe excluir de los programas, como, por ejemplo, todas aquellas expresiones de puntos de vista y opiniones de las personas que prestan el servicio, salvo que se trate de una intervención en un foro legislativo o en el tribunal de justicia. Las opiniones relacionadas con la provisión de servicios del programa también están excluidas de este requisito.

Los radiodifusores deben evitar toda "prominencia indebida", vale decir, incidir en un desequilibrio significativo de opiniones en la cobertura de asuntos de controversia política o industrial; o asuntos relacionados con las políticas públicas.

Estas restricciones aplican para un programa o una serie de programas, los que se entienden como un todo, particularmente si están vinculados editorialmente, ya sea a este problema o a temas relacionados dentro de un período apropiado y dirigido a una audiencia similar.

Cuando un contenido ofrece un punto de vista personal, debe estar claramente indicado a la audiencia desde el principio. Este es un requisito mínimo y puede no ser suficiente en todas las circunstancias. El tipo de programa puede variar, -desde la expresión directa de puntos de vista altamente parciales, por ejemplo, por una persona que es miembro de un grupo de presión y está haciendo campaña sobre el tema-, hasta la opinión considerada de "autor" de un periodista, comentarista o académico, con experiencia profesional o especialidad en un área que le permite expresar opiniones que no son necesariamente convencionales. Sin embargo, los puntos de vista alternativos deben estar adecuadamente representados en el programa o en una serie de programas tomados como un todo.

AUSTRALIAN COMMUNICATIONS AND MEDIA AUTHORITY

Otro importante referente, es, la autoridad reguladora australiana -Australian Communications and Media Authority (ACMA)- que, en su Broadcasting Services Act (BSA), define las disposiciones generales para la transmisión de contenidos en Radio y Televisión. En forma específica propone a la industria definir sus propios Códigos de Servicios de Contenidos, cuyos requisitos quedan establecidos en sus normas.

En el caso del Code of Practice de la Australian Broadcasting Corporation (ABC, emisora pública), señala el deber legal de garantizar la recopilación y presentación de noticias e información de manera precisa e imparcial de acuerdo con los estándares reconocidos del periodismo objetivo. Resguarda el criterio de objetividad con el que se debe informar a las audiencias para que puedan adoptar sus propias decisiones de modo de estar en coherencia con el servicio público. ACMA –en su calidad de regulador- puede presentar quejas cuando se actúa en contra del código de práctica.

El cumplimiento del código conjuga la precisión de la información que se vuelve confiable, fortaleciendo la diversidad de fuentes que aseguran una sociedad más democrática. La imparcialidad se basa en un tratamiento con equilibrio, justo, flexible y respetuoso frente a la diversidad y ofrecidas en el tiempo, lo que implica abordar una amplia gama de temas, diversidad de perspectivas, reflejar diversidad de experiencias, distintas formas y fuentes. El código precisa que la imparcialidad no requiere que cada perspectiva reciba el mismo

tiempo, pues se debe evaluar en cada circunstancia, considerando, por ejemplo, el tipo de tema y la naturaleza del contenido, la situación en que se presenta, las expectativas del público, o lo polémico que puede ser el asunto a tratar.

Asimismo, la televisión comunitaria -en su Community Television Broadcasting Code of Practice, (Código 3)- establece el cuidado que se debe tener en el tratamiento de noticias, ya sea en programas informativos, de actualidad y de opinión, cuyo contenido debe caracterizarse por la precisión y justicia, respetando y dando cuenta de los distintos puntos de vista.

REALIDAD EN LATINOAMÉRICA

En América Latina la experiencia es muy distinta, los órganos reguladores consultados permiten señalar que existe una disímil experiencia en la regulación del pluralismo interno. Particularmente, ante la pregunta sobre medidas y procedimientos, existen escasas acciones en esta materia y surgen las siguientes respuestas desde Perú, Argentina y México, las que, en unos casos, se remiten al pluralismo político en periodos electorales y algunas otras definiciones en la ley, aunque sin atribuciones específicas. El país que más se escapa es la experiencia de la CRC de Colombia, pues identifica el pluralismo interno como un desafío regulatorio en cuanto a los contenidos audiovisuales y manifiesta una particular preocupación por los contenidos asociados a lo informativo en su actual agenda de trabajo.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de Colombia es un órgano nuevo y que tiene como instrumento de trabajo una agenda regulatoria de contenidos audiovisuales, y en cuya ley se indican objetivos que enuncian explícitamente el pluralismo como principio de regulación y como eje central de su accionar.

Así, en la agenda regulatoria 2020-2021 se establece el pluralismo informativo como foco de sus funciones, debiendo garantizar el pluralismo y la imparcialidad informativa y siendo responsable de defender los intereses de los televidentes en esta materia; así como definir prohibiciones para quienes atenten contra estos principios. Entre las iniciativas, se estableció la realización un estudio de la industria de contenidos audiovisuales, para conocer el estado del arte e identificar las necesidades, fijar incentivos y proyectar un marco regulatorio acorde.

El estudio propuesto incorpora aspectos sobre niveles de concentración de la propiedad de los medios; dinámicas de producción y difusión de contenidos en el sistema televisivo, los medios alternativos y las nuevas plataformas, focalizando en el contenido informativo. Esto permitirá analizar los nuevos actores en la industria, evaluar el pluralismo informativo y los niveles de independencia de los medios públicos (Agenda Regulatoria de Contenidos Audiovisuales, CRC 2020-2021).

En el caso de Perú, el *Consejo Consultivo de Radio y Televisión* (ConcorTV), no tiene atribuciones regulatorias en esta materia. Sin embargo, genera informes o estudios después de los periodos electorales para dar cuenta del uso que se hace de los medios, pero sin establecer pronunciamientos. En cuanto al pluralismo entendido como representación de la diversidad social, ConcorTV es muy activo en estudios de género y de tratamiento de los pueblos indígenas en la radio y la televisión.

El Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) de Argentina, no cuenta con medidas ni procedimientos en materia de pluralismo interno y no tiene atribuciones en los tiempos electorales. Esta materia está regulada por la ley electoral, que define los tiempos concedidos a los partidos políticos por sorteo y de modo equitativo. ENACOM apoya a la Dirección Nacional Electoral (DINE) en aspectos logísticos para la articulación y difusión de los spots de cada campaña o candidato.

No obstante, en Argentina existe la Defensoría del Público, que promueve, difunde y defiende los derechos a la comunicación que tienen las audiencias ante los medios de comunicación audiovisual¹². Entre sus líneas de acción está la diversidad, particularmente, en lo concerniente a género, diversidad sexual, infancia y juventud, pueblos originarios, es decir, diversidad social, en actividades tendientes a promover las buenas prácticas de los medios. Su actuar tiene un alcance nacional en lo territorial y atiende demandas de la ciudadanía sobre los medios de comunicación.

“La Defensoría recibe y canaliza las consultas, reclamos y denuncias del público para que sus derechos ciudadanos como receptores de medios sean respetados. Por eso, promueve la participación y el debate y lleva adelante una tarea pedagógica para explicar en qué consiste el derecho a la comunicación, cómo ejercerlo y cómo reclamar si no es respetado.”¹³

¹³ <https://defensadelpublico.gob.ar/institucional/>

En el caso del regulador de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tampoco tiene atribuciones directamente en materia de pluralismo, pues lo político electoral está en manos del Instituto Nacional Electoral (INE) y lo referido al pluralismo (en el sentido que se viene desarrollando, es decir, el pluralismo interno) está en manos de la Secretaría de Gobernación, instancia gubernamental dedicada a los asuntos internos del país, que entre sus principales objetivos tiene el deber de garantizar el goce de los derechos sociales y económicos establecidos en la constitución mexicana¹⁴.

Sin embargo, el IFT establece el pluralismo externo como un principio que debe asegurar el sistema mediático, procurando que se componga de varios actores, y asume el pluralismo como un principio de vital importancia cuando se trata de dar espacio a la incorporación de nuevos jugadores. Esto queda expresado en la idea que en la pluralidad de medios se garantiza el respeto al derecho de acceso a la información de forma imparcial, lo que aseguraría el acceso a distintas perspectivas de la realidad (Callejas, 2016)¹⁵.

México, sin embargo, establece en la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión los derechos de las audiencias y fija una instancia distinta al regulador para que sean resguardadas, la Defensoría de las Audiencias¹⁶. Asimismo, la Ley describe derechos vinculados al pluralismo interno de forma específica en su Cap. 4 Sección 1, del Art. 256, estableciendo que las audiencias deben:

“I. Recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social y cultural y lingüístico de la Nación”;

II. Recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.” (pag. 99)¹⁷

Junto con esto, señala la obligación que tienen los concesionarios de radiodifusión y televisión y, siguiendo el principio de autorregulación, considerar detalladamente a través del establecimiento de códigos éticos, cómo han de velar por el cumplimiento de cada uno de los derechos de las audiencias. En este sentido, el rol de la Defensoría es acoger los reclamos que tiene cualquier radioescucha o televidente, cuando considera que un medio no resguarda alguno de sus derechos.

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594225&fecha=02/06/2020

¹⁵ Callejas, A. (2016) México: el órgano regulador y el pluralismo. Disponible en: <https://www.observacom.org/mexico-el-organo-regulador-y-el-pluralismo/>

¹⁶ <https://defensoria.televisioneducativa.gob.mx/derechos>

¹⁷ Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf

PALABRAS FINALES

De acuerdo a lo observado, emergen como principales insumos para la discusión sobre pluralismo, el carácter amplio de la definición, una noción que incluye desde la pluralidad de los medios; lo cultural; la diversidad social y lo político. Sin embargo, existe claridad y no hay lugar a equívoco en el valor que tiene el pluralismo en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, así como, el supuesto que reconoce el rol que tienen los medios de comunicación, y en particular la televisión en la observancia de este principio y la necesidad de su regulación. En este sentido es clara la valoración del pluralismo a la hora de informar. Las principales acciones regulatorias descritas aluden a esto.

La confección de herramientas para dar cuenta del desempeño de los medios en la observancia del principio del pluralismo está asociada a programas específicos de la pantalla televisiva: corresponden a los informativos y aquellos que exponen el debate de interés público y político. Aunque, algunos reguladores son más estrictos que otros en estas materias, definiendo tiempo de pantalla y de palabra, su aplicación es flexible, considerando la temporalidad de la programación en su conjunto y en los distintos programas que se emiten en radio y televisión. Algunas entidades hacen seguimientos a través de monitoreo del pluralismo interno. Las acciones marcan una clara tendencia hacia la co-regulación y auto-regulación en el sentido de señalar los riesgos antes de sancionar, así como la promoción de buenas prácticas y la definición de códigos éticos por parte de los medios aludidos.

En particular, sobre lo político, existen medidas disímiles, aunque el consenso es cerrado cuando se trata de periodos electorales. Se entiende que el ámbito político del pluralismo dice relación con el equilibrio de posturas.

Cabe señalar, que, en Latinoamérica, los reguladores no han desarrollado mecanismos de resguardo del pluralismo interno y escasamente tienen atribuciones en lo político. Se observa, la existencia de otra instancia institucional, como son las defensorías del público, que emergen como figuras derivadas de la Ley, que actúan en relación a las audiencias, lo que resulta singular respecto de las acciones observadas en las otras latitudes.

La principal reflexión que surge a partir de lo expuesto, es la tendencia latinoamericana a la co-regulación, en concordancia de códigos éticos y periodísticos y otros principios de derecho.

Con relación a las medidas y procedimientos contempladas en el artículo 14º de la ley, y sobre la base de la revisión a nivel internacional de las soluciones que se han dado en otros países, la conclusión es que, en general, las medidas son de carácter poco intrusivas, esto es, se trata de que, en su globalidad, la programación de un determinado medio, sea equilibrada. Esto es, en lo que respecta al pluralismo interno.

En los países anglosajones, el equilibrio en la pluralidad de voces y puntos de vista, se entiende como imparcialidad.

Las verificaciones, mediciones o evaluaciones del pluralismo y la imparcialidad, son revisadas, atendiendo a diversos y múltiples estándares, tales como al público que va dirigido, la materia sobre la cual versa, si se trata de un periodo pre electoral, si se refiere a política pública, si es de interés nacional, regional o local, etc.

Con excepción, de lo que sucede en Francia, en donde, las medidas y procedimientos, que tienen por objeto resguardar el pluralismo en los medios, son más intensivas, en el resto de los países revisados, se trata más bien, como se señaló, del análisis de la programación de carácter global, que abarcan períodos ms o menos amplios de programación. Ese es el caso, de Portugal, Cataluña en España, incluso en el Reino Unido y en Australia.

En dichos países, el resultado de estas mediciones y análisis, normalmente se traducen en recomendaciones a los medios, que son socializadas y difundidas, y que en pocas ocasiones terminan en sanciones¹⁸. El caso de Francia, es el que presenta el mayor desarrollo, en lo que se refiere a la intrusión de la legislación y la autoridad en los contenidos, que, en aras de resguardar y promover el pluralismo político, ha diseñado medidas y procedimientos, que, en la tradición francesa, son mucho más dirigistas.

Sobre este particular, la experiencia internacional, sugiere, que el realizar mediciones y análisis de los contenidos de pantalla, para verificar el cumplimiento del principio del pluralismo, difundiendo sus resultados públicamente, tiene un efecto positivo sobre los contenidos.

¹⁸ Aquí no se debe confundir, lo que sucede en los casos de discursos de odio, en las que ha habido severas sanciones.

SUGERENCIAS PARA CHILE

En el caso de nuestro país, el CNTV podría establecer, como medida o procedimiento, imponer la obligación de los canales de informar, acerca del pluralismo en sus pantallas, en los programas de noticias, de opinión y de debate político, que señala el artículo 14º. Con una periodicidad mensual o trimestral.

Esto es, que al igual como los canales se encuentran obligados a informar sobre la programación cultural. Esta obligación de informar, es jurídicamente factible de establecer, tanto porque el Consejo tiene la facultad de recabar información de los canales de manera obligatoria (Art. 12º letra d) y además porque el propio artículo 14º, lo obliga a dictar medidas y procedimientos para resguardar el pluralismo.

Habría que orientar a la industria en relación a los formatos y contenidos de los programas, entregando lineamientos para los programas noticiosos por un lado (contraste de fuentes; imparcialidad) y los de conversación y debate, cuyo foco no es tanto el contenido sino el tipo de invitado a participar del programa.

Un primer ejercicio debiera considerar solo periodos electorales, que posibiliten hacer una marcha blanca en tiempos en los que la información y los debates tienen mayor connotación pública.

ANEXO: MEDIA PLURALISM MONITOR

El *Media Pluralism Monitor* está a cargo del *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* y cuenta con el apoyo financiero y político de la Comisión Europea, se trata de un Monitor no vinculante. Cuenta con el apoyo de la institución que representa el Poder Ejecutivo de la UE, se trata de una herramienta de diagnóstico y sus recomendaciones son aplicadas a nivel nacional por cada uno de los Estados, de acuerdo al principio de subsidiariedad de la UE. No hay recomendaciones de política.

Se incluye, como ejemplo de medidas adoptadas y como una herramienta de medición de las amenazas al pluralismo en los medios de comunicación. Se basa en el enfoque de evaluación de riesgos para políticas públicas: a partir de la evidencia recogida, se identifican áreas de mayor riesgo al interés público, que es donde se debiese intervenir, dejando relativamente sin intervención regulatoria otros sectores. El diagnóstico es multidisciplinario. Intervienen el derecho, la economía y la comunicación.

Se aplica y se revisa aproximadamente cada dos años, desde 2013, en todos los países miembros de la UE y en los que están postulando para serlo. La última versión corresponde a 2020 y contempla la situación de los años 2018 y 2019¹⁹.

Intenta ser un instrumento que vaya más allá de la supervisión sobre la propiedad de los medios –sin excluirla del análisis-, en el contexto de un ecosistema cada vez más complejo, que incluye actores tan diversos como un blog, un motor de búsqueda, una cuenta influyente en Twitter y un diario de circulación nacional.

Su primera versión medía las siguientes dimensiones:

- a) Efectividad de las políticas nacionales para impulsar el pluralismo;
- b) Acceso a medios de la población, según características geográficas, sociales y demográficas; y
- c) Estudio de la composición de la oferta de medios (concentración).

¹⁹ Esta es la última versión en que se midió la situación del Reino Unido.

Actualmente, el Monitor cubre 4 dimensiones:

- Protección básica al pluralismo
- Pluralismo en el mercado de medios
- Independencia política de los medios.
- Inclusión social en los medios.

Los resultados finales generan un indicador que permite agrupar por niveles de riesgo, los que se agrupan en 3 niveles: bajo (0 – 33%), medio (34 – 66%) y alto 67 -100%).