

REGULACIÓN DEL PLURALISMO EN LA TV

MEDIDAS A NIVEL INTERNACIONAL

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS 2022

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
REGULACIÓN DEL PLURALISMO EN EL ÁMBITO COMPARADO	6
EUROPEAN REGULATORS GROUP FOR AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES	6
EXPERIENCIAS POR PAÍS	8
REALIDAD EN LAS AMÉRICAS	18
REGULADORES LATINOAMERICANOS	21
EL CASO CHILENO	25
INICIATIVAS DE MEDICIÓN DEL PLURALISMO EN TELEVISIÓN	27
IDEAS PARA CHILE	32
CONCLUSIONES	34
ANEXO 1: MEDIA PLURALISM MONITOR	36
ANEXO 2: ÍNDICE DE DIVERSIDAD VS MONITOR DE PLURALISMO	37
ANEXO 3: DIRECTIVA SOBRE PLURALISMO CNTV 1999	38
ANEXO 4: PARLAMENTO EUROPEO EN PUBLICIDAD POLÍTICA	41

INTRODUCCIÓN

El siguiente informe tiene por objeto actualizar la discusión internacional sobre Pluralismo y su regulación y proponer pautas que puedan servir de base para la dictación de las medidas y procedimientos que contempla la ley 18.838, para asegurar el pluralismo en la televisión.

Dispone el artículo 14 de la ley 18.838:

“El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que, en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo.”

El diccionario de la RAE define al pluralismo como aquello que es múltiple, que se presenta en más de un aspecto

Sartori¹ propone un análisis del pluralismo distinguiendo tres niveles: a) el pluralismo como creencia; b) el pluralismo social y c) el pluralismo político.

- a) Respecto al primero de estos tres niveles, el pluralismo se basa en el respeto a una multiplicidad cultural existente y preexistente y en el desconocimiento de una intolerancia entendida en términos de odio cultural que reivindica una superioridad cultural alternativa.
- b) Partiendo de la constatación de la inexistencia de sociedades de iguales, Sartori define simplemente la noción de pluralismo social como un tipo específico de estructura social, a no confundir con cualquier diferenciación social.
- c) Por último, en el campo político el pluralismo indica una diversificación del poder centrado en la presencia de distintos grupos independientes y no exclusivos.²

En lo que respecta a las medidas y procedimientos referidos en la ley 18.838, se observa que la norma entiende que el pluralismo en la TV se remite al pluralismo informativo, de ideas y político³.

¹ Sartori, Giovanni. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Grupo Santillana de Ediciones, Madrid. <http://www.hugoperezidiart.com.ar/sigloXXI-cl2012/sartori-2001-1.pdf>

² La reflexión sobre el pluralismo político conduce al autor a abordar cuatro aspectos concretos: el papel del consenso y el conflicto en las sociedades democráticas, la relación entre pluralismo y la regla mayoritaria, el nexo entre pluralismo y «la política como paz», y la configuración estructural del pluralismo.

³ En estos conceptos pueden entenderse incluidos todas las demás facetas del pluralismo

La ley obliga al CNTV a dictar medidas y procedimientos⁴ para garantizar el pluralismo informativo; el pluralismo de opiniones y el pluralismo político, sin embargo, el legislador, a través de esos tres conceptos también protege el pluralismo en sus otras facetas⁵.

En efecto, al garantizarse el pluralismo informativo, se asegura que se incluyan los diferentes aspectos e interpretaciones que puedan derivarse de un hecho noticioso; con el pluralismo de opinión sucede algo equivalente, puesto que se pretende garantizar que la diversidad de opiniones⁶ estén representadas en la pantalla; y con el debate político es donde mejor se grafica el pluralismo, al obligar al regulado a darle cabida en la pantalla a todos los actores políticos.

Cabe advertir, que el pluralismo en la televisión, no puede significar que en cada emisión y cada instante estén representadas todas las opiniones, todas las visiones políticas y todos los aspectos de una información; por el contrario, se entiende que pluralismo en la televisión debe apreciarse en un periodo de tiempo más o menos extenso, de manera que sea posible, determinar si dentro de ese marco se ha respetado el principio plural.

La discusión acerca del pluralismo en el actual sistema 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.

⁴ Se incluye una propuesta de norma sobre medidas y procedimientos

⁵ Tres concepciones del pluralismo informativo. John Charney. REVISTA CHILENA DE DERECHO Y TECNOLOGÍA VOL. 10 NÚM. 2 (2021) • PÁGS. 69-102. Revista Chilena de Derecho y Tecnología, 2021. <https://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/57654/69611>

⁶ Para construir una sociedad democrática, cada ciudadano debe ser consciente de la existencia de otros ciudadanos que pueden tener valores y actitudes muy diferentes. (Sakae Ishikawa, ¿Por qué medir la diversidad? 1996, Pág. 200-201).

Actualmente, existe una ampliación del espacio público a las nuevas plataformas de comunicación⁷, 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 comparadas que existen para contar con información que sirva de orientación o de evidencia para su actuar.

Tal como se ha reiterado, 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 dichas medidas y procedimientos, 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; y 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 ya que existen también organismos supranacionales, como el *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), que han adoptado medidas al respecto. Se anexa también información sobre el *Media Pluralism Monitor* (MPM) del *Centre for Media Pluralism* de Europa, importante iniciativa que, sin embargo, no forma parte de instituciones reguladoras.

El 25 de noviembre de 2021, la Comisión de la UE realizó una propuesta de reglamento sobre transparencia y segmentación de la publicidad política, dentro de las medidas destinadas a preservar la integridad de las elecciones y abrir el debate democrático, cuya reseña se agrega como Anexo N°4.

⁷ Redes sociales: una ampliación del espacio público. Elena Torres / 11 marzo, 2021. Revista de cultura y de pensamiento. <https://la-u.org/redes-sociales-una-ampliacion-del-espacio-publico/>

REGULACIÓN DEL PLURALISMO EN EL ÁMBITO COMPARADO

Siguiendo una distinción básica del 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 pluralismo 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 el 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.

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 otras⁸.

EUROPEAN REGULATORS GROUP FOR AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES

De acuerdo con las definiciones que establece la *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*⁹, 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).

⁸ Como, por ejemplo, preservación de lenguas y dialectos y tradiciones.

⁹ *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.

El pluralismo interno se basa en el rol que tienen los medios de 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 es una noción amplia, su análisis y discusión se centra generalmente en el contenido de noticias y actualidad.

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.

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 equidad 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.

EXPERIENCIAS POR PAÍS

En la tradición de algunos organismos europeos¹⁰ en relación al pluralismo, han seguido lineamientos fijados en las últimas décadas desde la propia normativa europea¹¹. Entre estos, es posible observar algunos reguladores, como el francés, el portugués, y el catalán¹² que, junto con establecer una estrecha relación entre el pluralismo y el fortalecimiento de la

¹⁰ <https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2020/12/Pluralismo-Actuacion-Reguladores.pdf>

¹¹ 3ra 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).

¹² También el regulador Andaluz (CAA).

convivencia democrática, reconocen que este principio se sustenta al 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, establece la importancia del respeto al Pluralismo como una condición para la democracia; y define el pluralismo como la multiplicidad 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 social, así como favorecer la representación de hombres y mujeres.

Por otra parte, establece la diversidad como un estándar que, si bien, no se fiscaliza, sí se le hace un seguimiento a través de estudios (barómetro de pluralismo).

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

- Por un lado, la radio y la televisión donde el Pluralismo debe ser interno -al interior de cada medio- porque ambos hacen uso de un bien público (espacio radioeléctrico); se busca asegurar la diversidad en la representación de actores sociales.
- Por el otro, la prensa escrita e internet, donde el pluralismo se considera en un sentido externo, es decir, considera que existe una diversidad de puntos de vistas dada la multiplicidad de su oferta.

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 2016,¹³ se definió que el tiempo de pantalla debía establecer un principio de equidad en correspondencia con la cantidad 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.

¹³ Producto del movimiento “En Marche” que no era un partido político.

El CSA establece un mínimo de tiempo de palabra para cada candidato de 3 minutos -en los programas televisivos- y se elaboró el siguiente principio de equidad:

- 1/3 de tiempo para el Ejecutivo, con el programa de la presidencia de la república¹⁴; y 2/3 de tiempo para lograr la equidad en la formación política de las grandes corrientes.
- Este principio¹⁵ 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 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.

Esto no solo se refiere a las personalidades políticas, sino también a 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 deben tener en cuenta todos los comentarios de políticos u otros de personalidades cuyo compromiso político es público. Sin embargo, cuando el personaje público se expresa en temas no políticos -porque ha ganado notoriedad-, estos tiempos de intervención no son contabilizados.

¹⁴ Sin tomar en cuenta otras actividades de la presidencia que no forman parte de su programa de Gobierno, tales como: ceremonias; actos de acogida de personajes políticos extranjeros; etc.)

¹⁵ 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.

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 1.000 actualmente y se debe 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, Letra 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 literal b) del párrafo 2 del artículo 34 de ese Decreto Ley, establece como una obligación 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 objetiva y precisa, plural (Contrato de Concesión del Servicio Público de Televisión, 2008).

El Regulador Portugués 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 político¹⁶.

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

¹⁶ Ver informe que analiza la presencia de candidatos / representantes en entrevistas y artículos de opinión publicados durante la campaña y la pre-campaña 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, también incluyendo la fase anterior, del 26 de febrero al 24 de mayo de 2019.

pluralismo político a la libertad de expresión y la calidad de la democracia. Los informes de Pluralismo del CAC no tienen consecuencias jurídicas, pero son ampliamente difundidos¹⁷.

Uno de los valores fundamentales de la libertad de expresión, de información y de comunicación es el pluralismo en los medios, condición esencial que garantiza la libre formación de la opinión pública¹⁸ y la diversidad y la adhesión social (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.

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, íntegras 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 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.

¹⁷ Informe sobre Observancia del Pluralismo Político en Radio y TV.

¹⁸ 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.

2.- Entidades vinculadas al debate político: las asociaciones y fundaciones no forman parte del análisis del pluralismo político. No obstante, las asociaciones y fundaciones que intervienen explícitamente en los debates políticos; 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 les hace constar el tiempo de palabra de las personas que las representan en los informativos analizados y su presencia en el resto de los programas que son objeto de estudio.

Pluralismo e 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) de Gran Bretaña se rige por la Ofcom Broadcasting Code¹⁹ 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.

Se establece como principio, el asegurar que las noticias, en cualquier formato, se entreguen con la debida precisión y con la debida imparcialidad ²⁰para 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Section five: Due impartiality and due accuracy. <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-five-due-impartiality-accuracy>

El 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 aritmética del tiempo para 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 deberían reconocerse y corregirse al aire rápidamente y 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 establece 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 por 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 LAS AMÉRICAS

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (ESTADOS UNIDOS)

En los Estados Unidos (EE. UU.), la diversidad²¹, más que el pluralismo, ha sido tradicionalmente uno de los objetivos primordiales de la política de medios (Napoli 1999). El concepto de diversidad se superpone hasta cierto punto con el concepto de pluralismo en una variedad de formas (Karppinen 2013).

La política de diversidad, y la medición de la diversidad, tienen una larga historia en los EE. UU. En varias ocasiones, los formuladores de políticas han enfatizado una variedad de dimensiones de la diversidad, que van desde la diversidad de fuentes y puntos de vista, hasta la diversidad de tipos de programas; y la diversidad demográfica de los empleados dentro de las organizaciones de medios (Napoli 1999).

Las políticas de la FCC²² buscan fomentar cuatro tipos distintos de diversidad: (1) diversidad de puntos de vista, como se refleja en la disponibilidad de contenido de medios que refleja una variedad de perspectivas; (2) diversidad de programación, como lo indica una variedad de formatos y contenido; (3) diversidad de medios, para asegurar la presencia de múltiples medios de comunicación de propiedad independiente dentro de un mercado geográfico; y (4) propiedad de minorías y mujeres de los medios de difusión.

Además de promover la diversidad, la FCC tiene como objetivo, con sus reglas de propiedad de los medios de transmisión, promover el localismo y la competencia al restringir la cantidad de medios de comunicación que una sola entidad puede poseer o controlar dentro de un mercado geográfico local. Dos características de las estaciones de transmisión de televisión y radio determinan si se activan o no las reglas de propiedad de los medios: (1) el rango geográfico de sus señales y (2) los límites de sus mercados de medios según lo determinado por Nielsen Company, una firma de investigación de mercado.

El año 2021, se crea el Consejo de Equidad y Diversidad de las Comunicaciones (CEDC por su sigla en inglés) de la Federal Communications Commission (FCC).

²¹ La legislación de Estados Unidos y Australia se ha concentrado principalmente en evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. En esos países utilizan preferentemente el término 'diversidad' para referirse al "pluralismo externo".

https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2021/05/pluralismo_discusion_internacional.pdf

²² The FCC's Rules and Policies Regarding Media Ownership, Attribution, and Ownership Diversity; Dana A. Scherer Specialist in Telecommunications Policy; December 16, 2016. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R43936.pdf>

Su misión es hacer recomendaciones al órgano regulador, sobre el avance de la equidad en la provisión y el acceso a servicios y productos de comunicación para todas las personas en el país, sin discriminación por motivos de raza, color, religión, origen nacional, sexo o discapacidad. Así, se crea un Índice de Diversidad²³, como guía para evaluar el estado de los mercados de medios locales y la idoneidad de permitir una mayor consolidación de la propiedad dentro de estos mercados. Este índice de diversidad tuvo como base el conocido índice Herfindahl Hirschman (HHI)²⁴, que mide la concentración del mercado. El Índice de Diversidad de la FCC representa el esfuerzo más extenso y ambicioso hasta la fecha en el desarrollo de una herramienta analítica para evaluar empíricamente el estado de los mercados de medios locales; y como tal, proporciona un interesante punto de comparación y contraste con el *Media Pluralism Monitor* de la Comisión Europea (ver anexo).

En 2001, al comienzo de la investigación periódica²⁵ sobre la propiedad de los medios, se creó el Grupo de Trabajo sobre Propiedad de los Medios (MOWG), un grupo interno encargado de la tarea de construir un expediente de hechos con información sustancial (a través de estudios encargados interna y externamente) para guiar a la FCC en su toma de decisiones relacionadas con la revisión de la propiedad de los medios.

Finalmente, aunque el Índice de Diversidad de la FCC desapareció²⁶, su legado en la política de medios fue significativo, desde luego, la noción de aplicar un índice cuantitativo al concepto de diversidad en los mercados de medios.

Por otra parte, el CEDC continúa con su labor de hacer recomendaciones a la Comisión sobre temas relacionados con las mejores prácticas para las minorías y las mujeres en la radiodifusión y sectores relacionados; y el avance de la equidad en la provisión y el acceso a servicios y productos de comunicación para todas las personas de los Estados Unidos, sin

²³ Nunca fue implementado de manera regular y sistemática por el legislador

²⁴ El índice HHI se utiliza para determinar la competitividad del mercado. Un mercado con un HHI de menos de 1500 se considera un mercado competitivo, un HHI de 1500 a 2500 está moderadamente concentrado y un HHI de 2500 o más está altamente concentrado.

²⁵ Cuatrianual actualmente.

²⁶ Sentencia “Prometheus Radio Project vs. FCC.” Los Tribunales, en general, aceptan las regulaciones dictadas por la FCC pero se reclamaba mayor justificación de por qué se colocaban determinados límites y no otros. Esto significa que la FCC debe en primer lugar justificar una regla –o su derogación–, y en el caso de justificar la regla, debe establecer los límites. Prometheus Radio Project vs. FCC, fue una serie de casos conocidos por la Corte de Apelaciones del Tercer Circuito de EE. UU. de 2003 a 2010. El grupo activista civil, Prometheus Radio Project, impugnó las nuevas reglas de propiedad de los medios establecidas por la Comisión Federal de Comunicaciones durante su Revisión Bial de concentración de medios de 2002.

discriminación por motivos de raza, color, religión, origen nacional, sexo o discapacidad como se dijo.

Entrega recomendaciones a la Comisión sobre cómo empoderar a las personas de color y otras personas históricamente desatendidas, incluidas las personas que viven en áreas rurales y las personas afectadas negativamente por la pobreza persistente o la desigualdad, para acceder, aprovechar y beneficiarse de la amplia gama de oportunidades posibles gracias a la tecnología, los servicios de comunicación y las redes de última generación.

El Comité también hace recomendaciones a la Comisión sobre cómo acelerar la entrada de pequeñas empresas, incluidas aquellas de propiedad de mujeres y minorías, en las industrias de medios, noticias e información digitales y programación de audio y video, incluso como propietarios, proveedores y empleados.

Asimismo, en periodo Electoral, la FCC debe garantizar: Igualdad de Oportunidades; Reglas de Propaganda Política; Reglas para Programas Políticos y Transparencia; manteniendo la información en Línea sobre –entre otros, las peticiones de tiempo televisivo para partidos políticos-.

En el caso de las elecciones, existe la regla de igual tiempo. Esta estipula que, para las candidaturas legalmente aceptadas en una elección, los canales de televisión deben proporcionar acceso a la pantalla en las mismas condiciones a cada una. Por ejemplo, si una candidatura compra espacio publicitario en un canal, éste último debe venderles a otras candidaturas al mismo precio.

En el caso de las apariciones gratuitas, la regla podría implicar que el canal tenga que entregar tiempo de pantalla gratuito a otras candidaturas también. Esto ha tenido efectos para el caso de candidatos que provienen del espectáculo y tienen shows de televisión al aire, cuyos programas se han dejado de emitir para cumplir con la regulación²⁷.

²⁷ Por ejemplo, el Dr. Mehmet Oz tenía un programa de entrevistas emitido por varios canales. Cuando anunció su candidatura al Senado, el programa fue sacado del aire. Ver <https://www.newsweek.com/fccs-equal-time-rules-prompt-stations-take-dr-oz-show-off-air-1655188>

REGULADORES LATINOAMERICANOS

En América Latina la experiencia es muy distinta, la revisión de los órganos reguladores consultados permite 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: las experiencias de Colombia, Perú, Argentina y México, en unos casos, se remiten al pluralismo político en periodos electorales y algunas otras definiciones en la ley, aunque sin atribuciones específicas.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

Singular es la experiencia de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (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, 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).

La CRC presentó los resultados del “Estudio de riesgos al pluralismo informativo en la televisión abierta colombiana”. El texto delimita el concepto de pluralismo informativo, traza un mapa de riesgos e identifica los eventos desfavorables que podrían tener un eventual impacto sobre el pluralismo, tales como diferencias tecnológicas, de acceso y económicas.

El estudio identificó que el mayor riesgo al pluralismo está en la incidencia de intereses económicos, comerciales y políticos de los canales de televisión abierta en la generación de la información y autonomía periodística, así como en la independencia del medio y en los contenidos temáticos de su programación²⁸.

Según el informe, también se asocia un riesgo en la repercusión de las innovaciones tecnológicas, ya que la tecnología tiene “incidencia en la concentración de audiencia y publicidad en pocos medios de comunicación”. Por último, estas condiciones que eventualmente influyen en el acceso al servicio de TV, como la cobertura, generan una brecha en la sociedad, “una barrera para el acceso a los contenidos informativos y por esta vía una afectación al pluralismo interno”.

CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN

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.

ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES

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.

²⁸ <https://www.observacom.org/regulador-de-colombia-intereses-economicos-comerciales-y-politicos-de-los-canales-de-tv-son-el-mayor-riesgo-para-el-pluralismo-informativo/>

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 Público²⁹, que promueve, difunde y defiende los derechos a la comunicación que tienen las audiencias ante los medios de comunicación audiovisual.

Entre sus líneas de acción está la promoción de 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.”

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En el caso 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 mexicana³⁰.

Sin embargo, el IFT establece el pluralismo externo como un principio que debe asegurar el sistema mediático, procurando que éste 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

²⁹ <https://defensadelpublico.gob.ar/>

³⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594225&fecha=02/06/2020

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)³¹.

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 Audiencias³².

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.” (pág. 99)³³

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 de cualquier radioescucha o televidente, cuando considera que un medio no resguarda alguno de sus derechos.

³¹ Callejas, A. (2016) México: el órgano regulador y el pluralismo. Disponible en:

<https://www.observacom.org/mexico-el- organo-regulador-y-el-pluralismo/>

³² <https://defensoria.televisioneducativa.gob.mx/derechos>

³³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf

EL CASO CHILENO

En Chile³⁴, existen dos leyes que abordan explícitamente el pluralismo informativo: la ley de prensa y la ley del Consejo Nacional de Televisión.³⁵

1. La Ley de Prensa N°19.733:

ART 3: *“El pluralismo en el sistema informativo favorecerá la expresión de la diversidad social, cultural, política y regional del país. Con este propósito se asegurará la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social”.*

ART 4: *“La Ley de Presupuestos del Sector Público contemplará, anualmente, recursos para la realización de estudios sobre el pluralismo en el sistema informativo nacional, los que serán asignados mediante concurso público por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica”.*

2. La Ley del Consejo Nacional de Televisión N° 18.838 (si bien esta ley es de 1989, ha sido objeto de distintas modificaciones. Su última versión es de 2017)

ART. 1, inciso cuarto: *“Se entenderá por correcto funcionamiento de estos servicios el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.* (Ley 19.131, 1992).

ART 1, inciso quinto: *“Se entenderá por pluralismo el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios.”* (Ley 20.750, 2014)

³⁴ <https://pluralismotv.org/2020tvnacional/sobre-la-investigacion/>

³⁵ De la lectura de estas dos leyes, se desprende que la ley de prensa apunta a pluralismo externo y la del CNTV, al pluralismo interno, entendido, además, en este último caso, como diversidad social.

ART 14, sobre el CNTV: *“El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que, en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo”*. (Ley 19.131, 1992³⁶)

La misión constitucional del CNTV es velar por el correcto funcionamiento de la televisión. En el artículo 1° se señala el pluralismo como uno de los elementos que forman parte del correcto funcionamiento de la televisión, con especial referencia a su cumplimiento en programas de noticias, opinión y debate político.

A 30 años de la ley 19.131 que modificó la ley 18.838, agregando el artículo 14 que obliga al CNTV a dictar medidas y procedimientos para asegurar el pluralismo en programas de noticias, opinión y debate político, sigue sin establecerse un procedimiento estandarizado que permita hacer un seguimiento del pluralismo en los programas de noticias, opinión y debate político.

PLURALISMO EN TELEVISIÓN, ANÁLISIS DE FISCALIZACIÓN 2000-2020

El año 2021, el Departamento de Estudios CNTV realizó un informe titulado “Pluralismo en televisión, análisis de fiscalización 2000-2020”, que analiza la evolución de las sanciones aplicadas por el CNTV relacionadas con pluralismo.

El informe analiza 15 casos por la causal de pluralismo, en los que se pueden distinguir cargos y sanciones por infracción al principio de la diversidad social, en su dimensión de respeto a la dignidad, como también al pluralismo político. Con relación al pluralismo y la dignidad se contabilizan tres casos, dos referidos a homosexualidad y uno al racismo. Se considera que los discursos contra las minorías sexuales son discriminatorios y vulneran el principio pluralista, al igual que los discursos racistas.

En pluralismo y religión se registran dos casos de sketch humorísticos en que se entendieron vulnerados los “sentimientos religiosos”, los que finalmente resultaron absueltos sobre la base de la libertad expresión.

³⁶ El artículo 14 de la ley del CNTV es de 1992, por lo que han pasado 30 años sin implementarse.

Con respecto al derecho a la información, el caso de Isla Riesco, se invocó la afectación a este derecho, que se estimó no incluido en el correcto funcionamiento, afirmándolo en la consideración de que el reportaje era cerrado, inequitativo y escasamente ecuánime, se afirmó que la información no fue “pertinente, fidedigna y suficiente”³⁷.

Otro caso fue el del reportaje del proyecto hidroeléctrico Alto Maipo, en el que se consideró vulnerado el derecho fundamental a la información, ya que se entregó información incompleta y sesgada sobre el proyecto. En este caso el CNTV consideró que el principio del pluralismo estaba subsumido en la infracción. Finalmente la sanción fue dejada sin efecto por la Corte Suprema en sede de recurso de queja, considerando que el derecho a la información, no se encuentra incluido en el correcto funcionamiento ni en la Constitución política de la República.

Con respecto al pluralismo político, se han formulado cargos por falta de cobertura de candidaturas, por realización de campañas fuera de plazo, porque en discusiones sobre colectividades en conflicto, no se incluyó a una de ellas³⁸, sin embargo en todos ellos se tuvo en consideración la libertad de programación de que gozan los canales de televisión para absolver de los cargos.

Cuando se ha denunciado la infracción al principio pluralista en los debates presidenciales de primarias, se ha concluido que debe aplicarse “criterio flexible” y observarse a lo largo de la programación del canal su observancia, de manera que, se revise un periodo más o menos extenso, de manera que se pueda determinar si se han podido representar, de manera razonable y proporcional y no absoluta, las miradas involucradas.

No se trataría de igualdad absoluta de tiempo de aparición de los candidatos en televisión, se ha dicho, ni puede interpretarse que el pluralismo político pueda distorsionar el peso de las noticias.

INICIATIVAS DE MEDICIÓN DEL PLURALISMO EN TELEVISIÓN

En el ámbito nacional existen dos propuestas de herramientas para medir el pluralismo televisivo, en las que ha formado parte o ha apoyado el Consejo Nacional de Televisión. Una

³⁷ Se ha incluido este caso en el contexto de cargos CNTV por pluralismo, por su relación con este principio.

³⁸ Conflicto árabe israelí.

es la propuesta en base a la experiencia comparada, realizada el año 2014, por el observatorio de medios FUCATEL³⁹.

Observatorio de Medios FUCATEL

El estudio de este observatorio propone como punto de partida que, “el reconocimiento de que la libertad de expresión no puede ser objeto de limitaciones por la vía de la censura previa, pero que los medios no tienden naturalmente a ser pluralistas y por ende, en el ejercicio de su labor, pueden poner en riesgo derechos individuales o colectivos si faltan al pluralismo.” La segunda premisa es que la regulación del pluralismo por la vía de la propiedad no es factible en épocas de ajuste estructural de los medios convergentes.

Sigue el modelo del “Monitor de Pluralismo en los Medios (MPM)” diseñado para identificar los riesgos del pluralismo en los medios en los Estados Miembros de la Unión Europea⁴⁰. No regula, sino diseña un modelo de monitoreo para mejorar la transparencia y facilitar un debate más concreto y racionalizado sobre el pluralismo en los medios de comunicación. Se trata de un modelo de medición que permite analizar ex post su labor, para luego proponer líneas de trabajo, buenas prácticas y políticas públicas. Fucatel sugiere los siguientes aspectos a considerar como indicadores de pluralismo⁴¹:

- a. Pluralismo político
- b. Pluralismo y diversidad social
- c. Pluralidad de formatos
- d. Pluralidad de géneros
- e. Diversidad geográfica
- f. Diversidad de intereses

A partir de ahí, propone un diseño de barómetro de pluralismo, mediante un instrumento que considere tanto la visión de la industria, con sus apreciaciones sobre la forma como han

³⁹ Informe 3 “Estudio Cualitativo sobre pluralismo: una sistematización desde la literatura, actores y expertos para su definición como principio de resguardo y avances para una normativa de fiscalización” Fundación de Capacitación en Televisión y Técnicas Audiovisuales. Observatorio de Medios FUCATEL, Santiago, Diciembre 2014.

⁴⁰ Este Monitor es promovido por la Comisión Europea, pero es coordinado por el Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios (CMPMF), dependiente del Instituto Universitario Europeo de Florencia. El MPM presentó sus primeros resultados de prueba el año 2014.

⁴¹ Los indicadores de pluralismo permitirían realizar un diagnóstico inicial y medir los avances, analizar desempeño, avances y retrocesos y consensuar metas para el cumplimiento de esta obligación.

intentado dar cumplimiento a la norma; y la percepción social sobre cuán pluralistas han sido los canales de televisión.

Esta metodología permitiría llevar adelante un diálogo y búsqueda de acuerdos sobre metas con los medios televisivos, asociado al análisis de percepción de las audiencias, con un instrumento único aplicado a estos dos grupos objetivos.

Asimismo, Fucatel propone la creación de incentivos, tales como, premio a las mejores prácticas; y publicación de los resultados del barómetro. También sugiere un levantamiento de mejores prácticas que sirva de recomendación y que permita a los operadores contar con un marco de acción sobre el pluralismo. Finalmente el estudio sugiere que podría adecuarse la normativa dictada por el CNTV con ocasión del pluralismo político en época de elecciones⁴².

A continuación se agrega un esquema incluido la propuesta de FUCATEL :

Ámbito	Descripción	Riesgos
Dominio básico	El dominio básico cubre los riesgos en relación con el contexto general de los derechos y las condiciones básicas de regulación que de cada país. Fueron seleccionadas tres áreas de atención: libertad de expresión (especialmente libertades de la prensa), supervisión/regulación independiente de los medios y la alfabetización mediática. Este dominio muestra una "fotografía instantánea", pero no proporciona un análisis profundo de la situación reguladora en lo que respecta a la libertad de expresión.	En relación al mercado un riesgo son la incertidumbre y distorsiones regulatorias. En el ámbito de los usuarios, el principal riesgo es la poca alfabetización mediática, que dificulta un consumo de los medios disponibles en el Estado y/o comunidad lingüística / cultural de que se trate
Pluralismo de la propiedad de los medios y el control:	Este dominio se refiere a la existencia de medios y plataformas de comunicación que sean de propiedad o que sean controladas por una pluralidad de actores independientes, en los distintos niveles de la cadena de valor: pluralidad de productores de contenidos para los medios, proveedores y distribuidores de contenidos	En cuanto al mercado, los riesgos en este campo incluyen una extensa concentración horizontal de propietarios o controladores u los diversos sectores de los medias (TV terrestre, TV de cable, satélite, DSL, radio, diarios, etc.) un alto grado de propiedad cruzada y ciertas formas de integración vertical, y también una falta de transparencia en lo que respecta las estructuras de propiedad.

⁴² Más adelante se incluye una adecuación de las normas dictada por el CNTV para época de elecciones de 14 de junio de 1999.

Pluralismo de los tipos y géneros	Este dominio se refiere a la diversidad en relación a las funciones (información, educación, entretenimiento, etc.) y la coexistencia de los medios con los diversos mandatos y fuentes de financiamiento (públicos, comerciales, comunitarios o alternativos) al interior de los distintos sectores de medios prensa, radio, Tv, Internet.	Los riesgos en estos campos incluyen la falta o sub representación de o predominio de ciertos tipos o géneros, falta de recursos de mercado para sostener el alcance de los medios, la falta de recursos para para sostener medios de servicio público y falta de o ineficacia de las salvaguardias para garantizar la diversidad de tipos de medios o de géneros.
Pluralismo político	El pluralismo político en los medios se refiere al nivel de representación y expresión de los puntos de vista, opiniones, ideas de los diversos grupos políticos, ideológicos y sociales en los medios, incluyendo los puntos de vista e intereses de las minorías para dirigirse y/o alcanzar a los públicos a través de los medios (ya sea pertenecientes a o afiliados a ellos, o que sean propietarios o de terceros). Secundariamente, esto implica un amplio espectro de puntos de vista políticos, ideológicos, opiniones cubiertas y representadas por los medios.	Los riesgos en este campo son la polarización de los medios (tanto en los periodos electorales como fuera de ellos) la excesiva politización por parte de los propietarios de los medios y /o controladores, la insuficiente independencia editorial, en general, o de los medios de servicio público, en particular; el insuficiente pluralismo de las agencias de noticias y de los sistemas de distribución y la insuficiente actividad ciudadana e impacto político en los medios on line.
Pluralismo cultural	El pluralismo cultural en los medios se refiere a la equitativa y diversa representación y expresión en los medios de (i.e. acceso pasivo y activo) los diversos grupos culturales y sociales, incluyendo a los étnicos, lingüísticos, nacionales y a las minorías religiosas, discapacitadas, mujeres y minorías sexuales. Esto comprende una pluralidad de voces presentes en los medios; la socialización a través de múltiples formas y acceso a los medios y participación; las opciones entre diferentes formas de interacción y de representación de los diverso valores, puntos de vista y roles en los cuales los ciudadanos pertenecientes a los diversos grupos, incluyendo nacional, etnias y grupos lingüístico, mujeres, discapacitados y minorías sexuales puedan reconocerse.	Los riesgos en este campo incluyen la insuficiente representación en los medios en la cultura europea, nacional o mundial; una insuficiente proporción de producción independiente en relación a la producción "hecha en casa" y, una insuficiente representación de los diversos grupos culturales y sociales y en los contenidos y servicios de medios de mayor audiencia, así como una insuficiente representación de los diferentes grupos sociales y culturales en los recursos humanos en el sector de los medios, un insuficiente sistema de medios minoritarios o comunitarios y accesibilidad limitada para los grupos discapacitados.
Pluralismo geográfico/ local	Pluralismo geográfico en los medios se refiere a la justa y diversa representación y expresión de (i.e. acceso pasivo y activo) de las comunidades regionales y locales y sus intereses en los medios. Esto comprende la pluralidad y la variedad de temas y medios llevados a la socialización de los medios a través de múltiples formas de acceso y participación en los medios; poder optar entre	Los riesgos en este punto incluyen la alta centralización del sistema nacional de medios; la insuficiente representación de los comunidades regionales y locales; la insuficiente representación de las comunidades regional y locales contenidos y servicios o en los recursos humanos en el sector de los medios; la preponderancia de un limitado número de fuentes

	diversas formas e interacción, y representación de los diversos valores, puntos de vista y roles en los cuales las comunidades regionales y locales puedan reconocerse. Este tipo de pluralismo debe entenderse a través de la dimensión espacial (contenidos de los medios son producidos y distribuidos al interior de una comunidad regional o local) o bien la dimensión de contenidos sociales (contenidos y servicios de los medios dirigidos únicamente a los intereses de las comunidades locales y regionales).	de información para los temas locales y un insuficiente acceso a los medios y a su distribución debido a factores geográficos.
Ámbito	Contenido	Indicador
Indicadores económicos (E):	Indicadores relativos a la economía de los medios de comunicación, la evaluación de la cantidad de empresas de comunicaciones en el Estado de que se trate o dentro de una región lingüística específica, que permitan conocer la salud del sector	el número de periódicos y/o revistas por habitante
Indicadores sociodemográficos (S)	Los indicadores sociopolíticos se refieren desde las salvaguardas de grupos vulnerados y/o con necesidades especiales hasta el control político sobre la propiedad de los medios o de las redes de distribución de contenidos. La idea es que estos indicadores permitan evaluar la gama de medios de que disponen los ciudadanos y los factores socio-demográficos que tienen un impacto en ese rango, incluyendo los factores geográficos.	- Grado de concentración en la propiedad - Reparto de las audiencias - Existencia de organizaciones profesionales de trabajadores de los medios - Representación de los diversos segmentos de la población en los medios - Representación de las diversas localidades en la agenda mediática
Indicadores legales:	Estos indicadores tienden a analizar el marco legal y/o regulatorio, la evaluación de la presencia y a aplicación efectiva de las políticas e instrumentos legales que promuevan el pluralismo informativo; estos incluyen una amplia gama de medidas, más allá del ámbito de aplicación de restricciones a la propiedad	- Existencia de un marco legal que impida la concentración - medidas de política estatal - Reconocimiento de mecanismos de co-regulación - reconocimiento de instrumentos de autorregulación (tanto a nivel sectorial como de empresa).
Indicadores Políticos	Entre los indicadores políticos destacan aquellos que buscan salvaguardar la libertad de expresión, el derecho a la información y el acceso a los medios públicos.	

ICEI Universidad de Chile

En su trabajo de 2020, el Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) propuso un SISTEMA DE MEDICIÓN DE PLURALISMO INFORMATIVO EN TV⁴³, distinguiendo dentro del pluralismo Interno la Diversidad y la Editorialidad y en el Externo, la Concentración y la Propiedad.

Cabe señalar que las medidas y procedimientos, se refiere al pluralismo interno, por cuanto aluden a los programas de noticias, de opinión y de debate político, por lo que a continuación expondremos esa pauta de medición.

La Diversidad se entiende como el “Nivel de presencia de diversos géneros, temas y fuentes en programación y canales”⁴⁴, y se distinguen cuatro clases de diversidad:

1. Diversidad temática: segundos dedicados por cada programa de noticias, opinión y debate político a distintos temas, a partir de la tipología utilizada por el CNTV.
2. Diversidad de fuentes: segundos dedicados por cada programa de noticias, opinión y debate político a distintos actores en virtud de categorizaciones distintas: tipo, origen y género.
3. Diversidad regional segundos dedicados por cada programa de noticias, opinión y debate político a distintas regiones de referencia.
4. La Editorialidad se entiende como la “Expresión de la línea editorial del medio” y distingue entre:
 - ✓ Transparencia editorial: nivel de transparencia con que los canales de televisión abierta exponen su línea editorial.
 - ✓ Diversidad política: análisis de las fuentes de cada programa analizado en virtud de su orientación política (cuando se trata de actores políticos).

IDEAS PARA CHILE

En base a lo expuesto, se podrían sugerir algunas acciones por parte del CNTV para velar por el pluralismo en periodos electorales.

⁴³ Este documento que se agrega al final como anexo, fue expuesto por la investigadora Chiara Saez al CNTV, en agosto de 2021.

⁴⁴ Ver anexo.

Obligación de Informar

En el caso de nuestro país, el CNTV podría acordar, 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, 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.

Aplicación de las medidas y procedimientos

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

Periodo de Marcha Blanca

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.

Periodo de Consulta pública

Por la naturaleza del principio del pluralismo, y su íntima relación con la libertad de expresión y de información, podría abrirse un periodo de sugerencias al público, de manera tal que tanto la academia, como los investigadores, las instituciones públicas y privadas y los incumbentes, tengan la oportunidad de realizar sus aportes, formular sus apreciaciones, reparos y críticas, de forma que las medidas y procedimientos que dicte el Consejo, tengan un sólido sustento democrático y transparente.

CONCLUSIONES

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 político⁴⁵. 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 seguimiento a través de monitoreo del pluralismo interno. Las acciones marcan una clara tendencia hacia la corregulación y autorregulación 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.

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.

⁴⁵Ishikawa consideraba la diversidad como elemento esencial para la calidad de emisiones. Según este autor, cada persona que conformaba la audiencia, con diferentes intereses y preocupaciones, debía tener el mismo derecho de selección; además, debía contar con un amplio abanico de posibilidades donde elegir y; por último, debía contactar con otros individuos, con personalidades o puntos de vista diferentes. Es de esta manera que la promoción de valores contribuye a la construcción de la sociedad democrática (Ishikawa, 1996: 200-201)

La principal reflexión, a partir de lo expuesto, es la tendencia latinoamericana a la correulación, 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 periodos 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 sanciones⁴⁶. 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.

⁴⁶ No se debe confundir lo que sucede en los casos de discursos de odio, en los que ha habido severas sanciones.

ANEXO 1: 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 política 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 2019.

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).

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%).

ANEXO 2: ÍNDICE DE DIVERSIDAD VS MONITOR DE PLURALISMO

Al igual que el Monitor de Pluralismo de Medios de la Unión Europea, el Índice de Diversidad de la FCC (EE. UU.), fue un esfuerzo para proporcionar una herramienta de evaluación empírica que pudiera usarse para analizar el estado de los mercados de medios individuales de manera que pudiera informar y guiar la formulación de políticas de medios. Y, al igual que el Monitor de Pluralismo de Medios, el Índice de Diversidad operaba desde la premisa de identificar escenarios de alto riesgo de concentración excesiva en el mercado de diversidad de puntos de vista.

Sin embargo, ambos son diferentes, porque el Monitor de Pluralismo de Medios evalúa muchos aspectos de un sistema de medios: desde las reglas de control de fusiones hasta los requisitos de contenido en los sistemas de licencias de transmisión, el establecimiento de libertades editoriales, la independencia y el estado de los organismos públicos de radiodifusión, la situación profesional de los periodistas; así como la relación entre los medios y los actores políticos, entre otros. Abarca todas las medidas que aseguran el acceso de los ciudadanos a una variedad de fuentes de información y voces, permitiéndoles formarse opiniones sin la influencia indebida de un poder dominante de formación de opiniones (KU Lovaina ICRI y otros 2009 , página 2): El Índice de Diversidad norteamericano se enfoca exclusivamente en medir la diversidad de un conjunto limitado de fuentes de información; y busca sopesar estas fuentes de acuerdo con su importancia percibida en la provisión de noticias locales y asuntos públicos.

Claramente, el Índice de Diversidad es una medida más rudimentaria que el Monitor de Pluralismo de Medios. Y, de hecho, el Monitor de Pluralismo de los Medios se construyó teniendo en cuenta las críticas dirigidas al Índice de Diversidad. Como señalan los autores del Monitor de Pluralismo de Medios, el Monitor fue construido para ofrecer un enfoque de evaluación más holístico, en respuesta a las críticas -expresadas especialmente en los Estados Unidos-, de un índice de diversidad que reduce el pluralismo a las mediciones cuantitativas no tienen en cuenta las complejidades del panorama de los medios y sustituyen los dispositivos mecánicos por un análisis serio del poder de los medios. (KU Lovaina-ICRI y otros 2009, p. 8). Parece que los creadores del Media Pluralism Monitor aprendieron de los errores de la FCC en este sentido y trataron de incorporar una gama más amplia de indicadores legales, sociodemográficos y económicos.

ANEXO 3: DIRECTIVA SOBRE PLURALISMO CNTV 1999

ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISION DEL LUNES 14 DE JUNIO DE 1999

Se inició la sesión a las 13:00 horas, con la asistencia de la Presidenta señora Pilar Armanet, del Vicepresidente don Jaime del Valle, de las Consejeras señoras Isabel Díez, María Elena Hermosilla y Soledad Larraín y de los Consejeros señores Guillermo Blanco, Gonzalo Figueroa, Carlos Reymond y Pablo Sáenz de Santa María y del Secretario General señor Hernán Pozo.

1. Los Consejeros asistentes a la sesión ordinaria de 7 de junio de 1999 aprobaron el acta respectiva.
2. DIRECTIVA SOBRE PLURALISMO EN TELEVISION PARA EL PERIODO DE ELECCION PRESIDENCIAL.

Los señores Consejeros, en sesión de hoy y por unanimidad, acordaron aprobar la siguiente directiva:

Sin perjuicio de sus facultades de emitir otras directivas que resguarden el principio del pluralismo en diversas materias y teniendo en consideración lo dispuesto en los artículos 1º y 14º de la Ley 18.838, modificada por la Ley 19.131, el Consejo Nacional de Televisión ha elaborado la “Directiva relativa al pluralismo en televisión para el período de elección presidencial”, destinada a servir de orientación para el debido respeto al principio de pluralismo al que todos los canales de televisión están obligados.

Las elecciones presidenciales son un acontecimiento público, del mayor interés nacional, de allí que las concesionarias de televisión abierta emitan habitualmente a través de sus noticieros y de toda su programación informaciones, opiniones y comentarios relativos a la campaña y al proceso electoral.

Las concesionarias que cubran en cualquiera de sus programas la elección presidencial, deberán proporcionar a la ciudadanía una información que sea completa, independiente e imparcial.

Para los efectos de la aplicación de esta Directiva y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, la campaña presidencial se inicia el próximo 13 de agosto, fecha en la que vence el plazo para la inscripción legal de candidatos.

PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL PLURALISMO

- Trato equitativo

El principio de pluralismo exige una cobertura equilibrada de las diversas posiciones en juego. Los criterios para determinar cuándo se ha alcanzado dicho equilibrio son flexibles. Con esta flexibilidad se busca responder a la necesidad de sopesar la exigencia de una cobertura pluralista, con la libertad que tienen los canales para decidir cómo, cuándo y en qué medida se cubren los hechos de carácter noticioso y las diversas opiniones.

El Consejo Nacional de Televisión considerará que se ha cumplido adecuadamente con esta obligación si las concesionarias procuran, de modo razonable, que sus audiencias estén bien informadas acerca de los principales asuntos en debate y de la posición de todos los candidatos a través de su programación.

- Trato equitativo significa tratamiento informativo equilibrado

En el ejercicio de la libertad de informar, en cuanto medio de formación de la opinión pública en asuntos de interés general, la televisión y los profesionales de la información tienen plena facultad para evaluar las actividades o planteamientos de los candidatos en atención a su mérito noticioso. La obligación de respetar el pluralismo político no puede interpretarse de manera tal que distorsione el peso de las noticias.

- Trato equitativo significa trato leal

De cada servicio de radiodifusión se espera un trato leal a todos los candidatos. Las concesionarias deben responder a su obligación con el electorado de proveerles una cobertura completa, veraz y objetiva de los acontecimientos.

Las regulaciones sobre pluralismo requieren que los candidatos rivales tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista.

El respeto del principio del pluralismo supone una razonable proporcionalidad y no implica igualdad absoluta ni distribución mecánica de tiempos de aparición de los candidatos en televisión.

La conducta de los canales, referente al respeto de dicho principio, debe ser juzgada de manera global y considerando períodos amplios de tiempo, pues podría resultar difícil en la práctica la expresión simultánea de las diversas tendencias y opciones políticas en competencia.

Cada concesionaria debe conceder a todos los candidatos la oportunidad de responder a las críticas que se difundan a través suyo. Sin embargo, asegurar a los candidatos un tiempo razonable para responder no puede significar forzarlas a convertir sus programas editoriales en una serie de réplicas y contra réplicas.

Pluralismo en programas de opinión y de debate político:

- Programas de cobertura de las campañas electorales

Si durante un período electoral las concesionarias establecen espacios de cobertura de la campaña electoral, todos los candidatos que participan en la elección deberán ser tratados con equidad.

- Programas de debate y discusión política

Las concesionarias que durante el período electoral destinen tiempo para programar espacios políticos deberán dar oportunidad a los puntos de vista diversos para que puedan ser escuchados.

En el caso de los debates puede ser impracticable incluir a todos los candidatos rivales en un solo programa. Sin embargo, si este tipo de emisiones se lleva a efecto, todos los candidatos deben ser presentados, aunque ello signifique la emisión de más de un programa.

Este criterio no debe ser interpretado como un requisito de que todos los candidatos deban ser oídos sobre cada tema. Ni tampoco significa que todos los puntos de vista deban ser abordados en un mismo programa.

- Cobertura del resultado de las elecciones

Las concesionarias en su labor de información al público acerca del resultado de las elecciones lo harán evitando dilaciones innecesarias. La cobertura de las elecciones puede incluir también comentarios, análisis e interpretaciones. Se debe tener especial cuidado de asegurar la confiabilidad de los resultados que se entregan.

El Consejo Nacional de Televisión reafirma la plena vigencia de la “Norma Especial en relación con la transmisión de encuestas y de estimaciones o proyecciones de resultados electorales por los servicios de televisión durante los días de plebiscitos o elecciones conforme a lo dispuesto en la Ley 18.700”, publicada en el Diario Oficial de 15 de enero de 1994.

Respecto de la denominada “Franja Electoral” rige lo dispuesto en los artículos pertinentes de la Ley 18.700.

Terminó la sesión a las 14:25 horas.

ANEXO 4: PARLAMENTO EUROPEO EN PUBLICIDAD POLÍTICA

Se encuentra en preparación el reglamento sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política, iniciativa del Parlamento Europeo y la Comisión de la Unión Europea ⁴⁷.

La Comisión presentó en enero de 2021, un paquete de medidas para garantizar una mayor transparencia en la publicidad política, haciéndose cargo del hecho que las campañas políticas se han trasladado al terreno digital. Esta iniciativa se dirige a los agentes económicos, los partidos políticos de la UE y otros, y tiene por objeto:

1. Apoyar el funcionamiento del mercado único de servicios de publicidad;
2. Garantizar que se conozcan la fuente y la finalidad de la publicidad; y
3. Luchar contra la desinformación y la injerencia en la democracia en la UE.

Las normas propuestas dispondrán que todos los anuncios políticos estén claramente etiquetados como tales, e incluyan información sobre quién los ha pagado y lo que han costado. Las técnicas de segmentación y amplificación políticas tendrán que explicarse públicamente con un grado de detalle sin precedentes y quedarán prohibidas cuando se utilicen datos personales sensibles sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

Normas claras sobre transparencia y segmentación de la publicidad política

En un momento en que ya está en curso la transición digital, las personas deben poder distinguir si están mirando contenidos políticos pagados, tanto en línea como fuera de ella, y poder participar en debates abiertos, libres de desinformación, interferencias y manipulación.

Los ciudadanos deberían poder ver claramente quién ha patrocinado un anuncio político y por qué razón.

Entre las principales medidas establecidas en la propuesta de Reglamento sobre transparencia y segmentación de los anuncios políticos figuran las siguientes:

Ámbito de aplicación: Los anuncios políticos cubrirán los anuncios realizados por una parte interesada política o en su nombre o para su beneficio, y los denominados anuncios

⁴⁷ La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE. Es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE.

temáticos que puedan influir en el resultado de una elección o referéndum, un proceso legislativo o regulador o un comportamiento de voto.

Etiquetas de transparencia: La publicidad política remunerada debe estar claramente etiquetada y proporcionar una serie de datos clave, tales como el nombre del patrocinador, visible en un lugar destacado, y una declaración de transparencia fácilmente consultable donde figuren: 1) el importe gastado en la publicidad política, 2) las fuentes de los fondos utilizados y 3) un vínculo entre el anuncio y las elecciones o referendos pertinentes.

Condiciones estrictas en materia de segmentación y amplificación: Se prohibirán las técnicas de segmentación y amplificación políticas, que utilizan o deducen datos personales sensibles, tales como el origen étnico, las creencias religiosas o la orientación sexual. Estas técnicas solo se permitirán previo consentimiento expreso de la persona interesada. La segmentación también podría autorizarse en el marco de las actividades legítimas de fundaciones, asociaciones u organismos sin ánimo de lucro con fines políticos, filosóficos, religiosos o sindicales, cuando se dirijan a sus propios miembros. Por primera vez, será obligatorio incluir en los anuncios, información clara sobre el motivo por el que se dirigen a la persona y hacer públicos los grupos de personas objeto de la segmentación y los instrumentos o métodos de amplificación empleados, entre otras cosas. Las organizaciones que recurran a segmentación y amplificación políticas deberán adoptar, aplicar y hacer pública una política interna sobre el uso de tales técnicas. Si no se cumplen todos los requisitos de transparencia, no se podrá publicar un anuncio político.

Multas por las infracciones: Se exigirá a los Estados miembros que impongan multas eficaces, proporcionadas y disuasorias cuando se incumplan las normas sobre transparencia de la publicidad política. De conformidad con el Reglamento propuesto, las autoridades nacionales de protección de datos supervisarán específicamente el uso de datos personales en la segmentación política y estarán facultadas para imponer multas de conformidad con las normas de protección de datos de la UE.

El Reglamento consta de los siguientes capítulos:

- I. Disposiciones generales;
- II. Obligaciones de transparencia aplicables a los servicios de publicidad política;
- III. Segmentación y amplificación de la publicidad política;
- IV. Supervisión y ejecución; y
- V. Disposiciones finales.

