

CONSULTA A PANEL DE EXPERTOS

REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DEL PLURALISMO

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

2019

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
METODOLOGÍA.....	7
1. RESULTADOS GENERALES.....	10
Sistema de medios de comunicación	10
Pluralismo político y regulación	11
Libertad de expresión y creencias personales.....	13
2. RESULTADOS SEGÚN TIPO DE ORGANISMO	14
Sistema de medios de comunicación	14
Pluralismo político y regulación	15
Libertad de expresión y creencias personales.....	17
3. CONCLUSIONES.....	18

PRESENTACIÓN

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

Estos son los resultados de la segunda encuesta -de un total de cuatro-, realizada al mismo panel. El objetivo de la actual consulta es conocer la opinión de los expertos respecto de las características de los sistemas de medios de comunicación que inciden sobre el pluralismo y la democracia, en el resguardo del pluralismo y la diversidad, así como los posibles límites que debiese admitir la libertad de expresión.

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

ANTECEDENTES Y DISCUSIÓN

La ‘diversidad’ y el ‘pluralismo’¹, como aspiraciones normativas de los medios de comunicación, han sido entendidas de distintas maneras por la literatura especializada y por la legislación comparada. A continuación, se exponen tres enfoques:

1. Estos conceptos pueden referirse a un sistema de medios de comunicación, en el que conviven actores de distinta naturaleza jurídica y/o económica, como aquellos que combinan televisión pública con televisión privada.

¹ Estudio bibliográfico: análisis de la discusión internacional sobre pluralismo y diversidad en televisión (CNTV 2015)

2. Puede referirse también a un ambiente en el cual se garantiza que la propiedad de los medios de comunicación se encuentra distribuida en diversos propietarios.
3. Por último, se puede estar aludiendo a la cantidad de opiniones que se manifiestan a través de los medios en la esfera pública y a un rango relativamente amplio de programas televisivos u ofertas audiovisuales en general, que sean capaces de cubrir una variedad de contenidos².

Las primeras dos acepciones se refieren –usualmente- a la estructura del sector de los medios de comunicación. Al pluralismo entendido de esta forma se le denomina “pluralismo externo”. La tercera acepción, en tanto, se refiere a contenidos y programas, y suele llamarse “pluralismo interno”. Los objetivos y estrategias de regulación que se relacionan con estas dos dimensiones de pluralismo –interno y externo- son, por consecuencia, distintas.

La UNESCO, en tanto, señala que cuando se refiere al ‘pluralismo’ de los medios de información, alude a la participación en los medios de las personas, a quienes normalmente se les niega el acceso o no están debidamente representadas en sus contenidos. En cambio, la noción de ‘diversidad’ la abordan considerando la forma de orientar los contenidos de los medios, en el sentido que *“pueden tratar la información de forma que refleje la diversidad existente entre las distintas sociedades y dentro de cada una de ellas”*³.

De acuerdo con el diccionario RAE, se entiende ‘pluralismo’ como aquel *“sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones”*. En tanto, ‘diversidad’ es definida como la variedad, desemejanza, diferencia, abundancia, gran cantidad de cosas distintas.

En síntesis -y con el fin de consensuar una precisión terminológica- entenderemos pluralismo como:

- **“Pluralismo externo”**: contempla las regulaciones que intentan velar por la composición equilibrada del sistema de medios de comunicación.
- **“Pluralismo interno”**: las obligaciones de programación de los concesionarios de televisión, que deben presentar distintas opiniones de forma balanceada.

² Hitchens, Lesley (2006); *"Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation"*; Oxford: Hart Publishing; 2006; 9.

³ UNESCO (2006); *"El pluralismo informativo"*, documento no oficial de la UNESCO, preparado para la 46ª semana (20-26/07/2006) del 60º aniversario de la UNESCO

En lo relativo al pluralismo externo, y en el contexto actual de cambio tecnológico, es usual encontrar quienes rechazan la necesidad de vigilar la concentración de propiedad de los medios de comunicación, incluyendo la formación de conglomerados integrados vertical u horizontalmente. Se afirma que las nuevas tecnologías, especialmente Internet, reducen radicalmente las barreras de entrada al mercado de las comunicaciones y que, por lo tanto, no habría en principio problemas y que el flujo libre de información plural no estaría amenazado.

Frente a eso, otros análisis señalan que las transformaciones que se han ido produciendo en el campo de las comunicaciones parecen apuntar a que habrá más concentración, no menos. Surgen nuevas preocupaciones respecto a las empresas de alcance global, que pueden filtrar contenidos mediante mecanismos opacos⁴, que no responden –necesariamente- a criterios democráticos o de representación de la pluralidad.

Un número creciente de expertos está exponiendo el impacto ambiguo que están teniendo los nuevos medios y los nuevos actores en este sector. Los cambios que estamos presenciando en la actualidad en el ámbito de los medios de comunicación, no son distintos a la mayoría de otras transformaciones tecnológicas que ocurren en los planos económico, social y político: presentan no sólo oportunidades, sino también desafíos⁵ y las promesas de mayor pluralismo en los medios, se combinan con los riesgos.

En relación al pluralismo interno, la discusión internacional da cuenta de las dificultades para abordar ciertos temas de manera plural, en el marco de la libertad de expresión.

El pluralismo político es ejemplo de ello: ¿cómo se mide este pluralismo en los medios? ¿Cuál es la mejor forma de representar el abanico de opciones políticas, para dar cabida a los distintos partidos y movimientos? ¿Cuál es la proporcionalidad ideal para dar visibilidad a agrupaciones de distinto tamaño y grado de influencia en la sociedad?

⁴ En base a algoritmos.

⁵ Verhulst, S. (2007); *“Mediation, Mediators, and New Intermediaries: Implications for the Design of New Communications Policies”*. En: Napoli, P.M. *Media Diversity and Localism – Meaning and Metrics*. Mahwah, Nueva Jersey, Londres: Lawrence Erlbaum Associates, p. 113-137.

Otro tema de debate en cuanto al pluralismo interno, dice relación con los credos religiosos. Se han desarrollado criterios al respecto, uno de ellos, en el sistema europeo. Se postula por ejemplo, que se transgreden los límites a la libertad de expresión sólo en aquellos casos en los que el ataque a una creencia o figura religiosa se dirija a una confesión minoritaria en el seno de una determinada sociedad, con lo cual, la ofensa a una creencia pudiera asociarse a una incitación a la discriminación u hostilidad contra el grupo que la profesa.

METODOLOGÍA

La tabla siguiente resume los principales aspectos metodológicos del estudio.

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

CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

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

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

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

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

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

GRÁFICO N°1. SEXO.

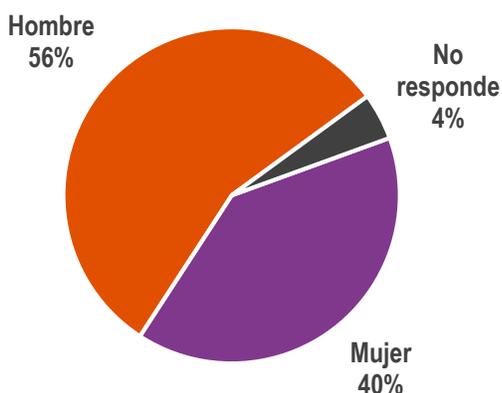


GRÁFICO N°2. ZONA GEOGRÁFICA

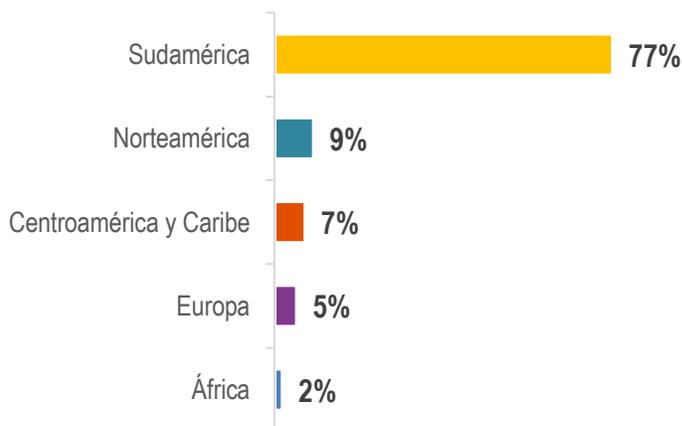
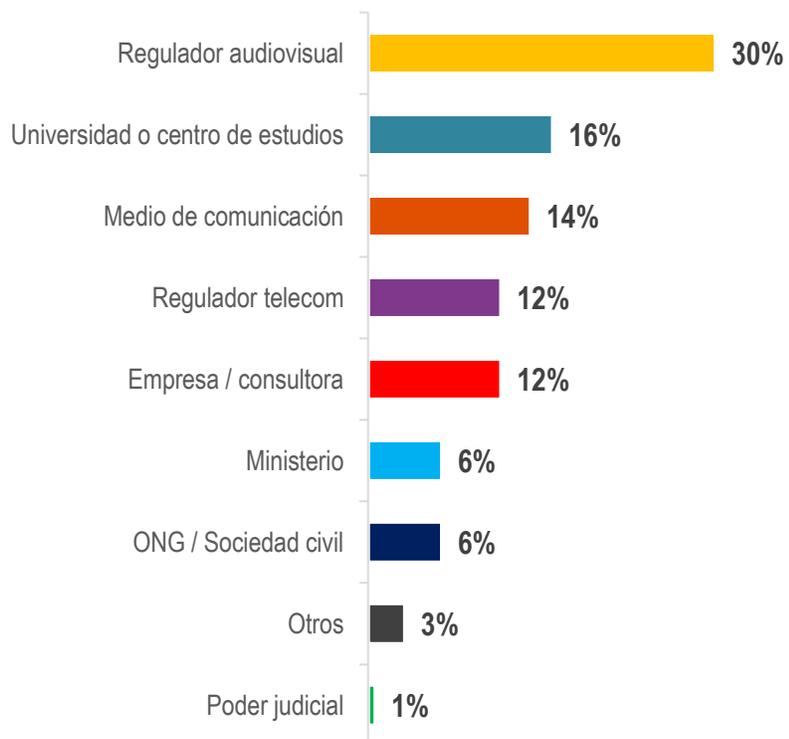


GRÁFICO N°3. TIPO DE ORGANIZACIÓN.



1. RESULTADOS GENERALES

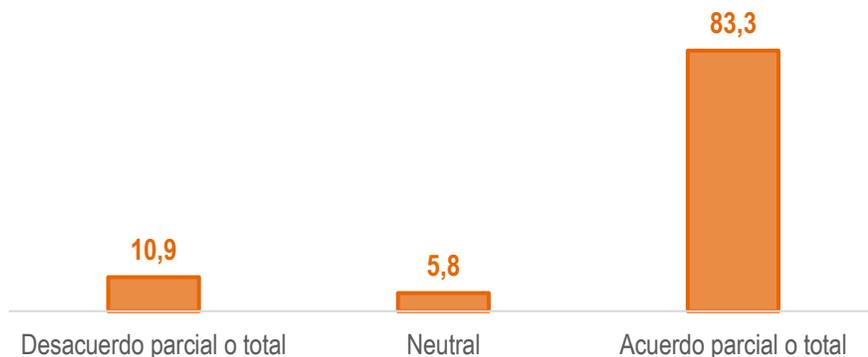
Los resultados se organizan en tres secciones: sistema de medios, donde se presentan los resultados sobre características de dicho sistema y su relación con la libertad de expresión y la democracia; pluralismo político y regulación; y libertad de expresión y creencias personales.

SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Mayoritariamente, el panel considera que la concentración de la propiedad de los medios representa una amenaza para la libertad de expresión, con una minoría de 16,7 % no tan cercano que señala lo contrario o se manifiesta neutral frente al tema.

LA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN AFECTA NEGATIVAMENTE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

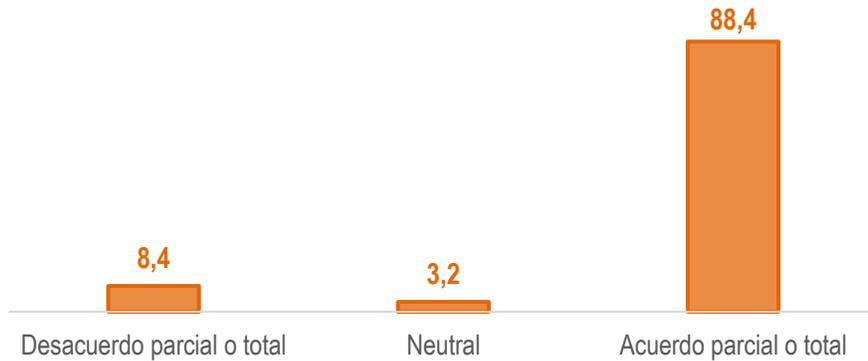
Base: 156 casos



Relacionado con lo anterior, una mayoría considera que es indispensable contar con medios de comunicación públicos e independientes, como una forma de alentar el pluralismo y la democracia.

LA EXISTENCIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS INDEPENDIENTES ES INDISPENSABLE PARA EL PLURALISMO Y LA DEMOCRACIA

Base: 155 casos



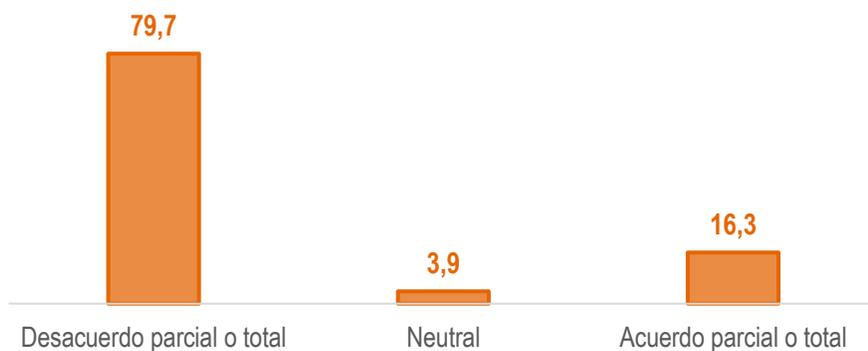
PLURALISMO POLÍTICO Y REGULACIÓN

En esta sección se abordan las opiniones respecto de las tareas que le competen al regulador en lo relativo a resguardar el pluralismo político en los medios de comunicación, haciendo la distinción entre períodos de campaña política y períodos normales.

En ese sentido, casi 80% del panel señaló que el cuidado del pluralismo es una tarea permanente de la regulación, no algo que corresponda únicamente a los períodos electorales, como muestran los dos gráficos siguientes:

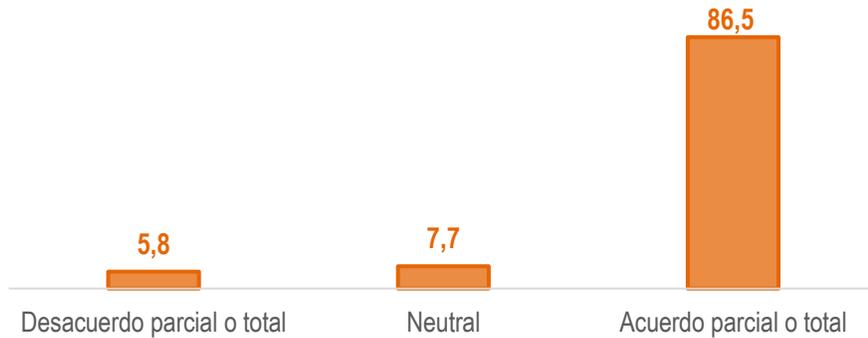
EL REGULADOR DEBE GARANTIZAR EL PLURALISMO POLÍTICO SÓLO DURANTE LOS PERÍODOS ELECTORALES

Base: 153 casos



EL REGULADOR SIEMPRE DEBE GARANTIZAR EL PLURALISMO POLÍTICO EN LOS MEDIOS, SIN IMPORTAR EL PERÍODO ELECTORAL

Base: 156 casos

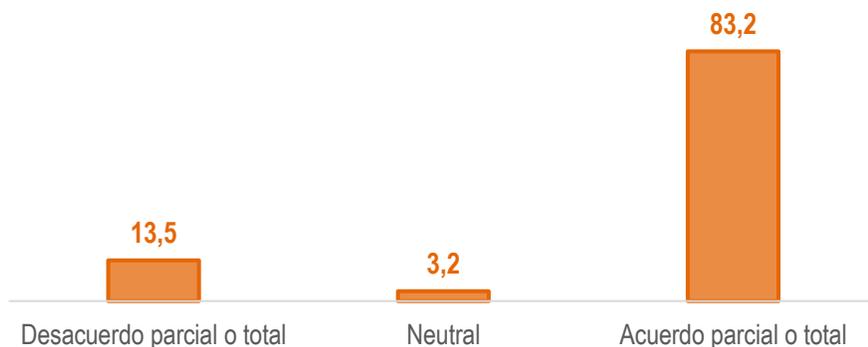


La alta consistencia entre ambas respuestas –que son afirmaciones opuestas- confirman el consenso de los expertos encuestados en este punto. Esto significa que –en su opinión- resguardar el pluralismo político debe ser una tarea que va más allá de los periodos electorales.

En tanto, en lo referido a la diversidad social y a la consulta de fuentes variadas, hay también amplio acuerdo sobre la conveniencia de que un regulador las tenga a la vista como valores a resguardar.

EL REGULADOR DEBE GARANTIZAR LA DIVERSIDAD SOCIAL Y DE FUENTES CONSULTADAS EN LA COBERTURA EDITORIAL DE LOS MEDIOS

Base: 156 casos



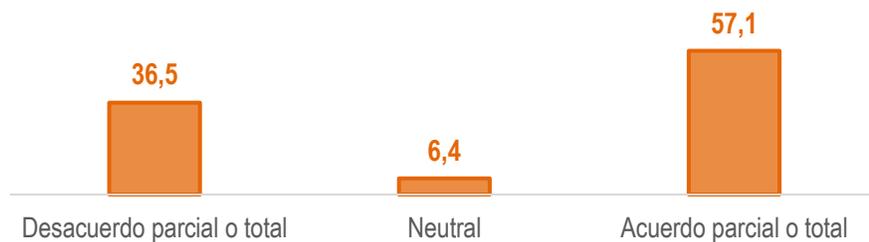
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CREENCIAS PERSONALES

Un tema de controversia habitual, tanto en el debate público general, como entre los expertos, es el de los posibles límites de la libertad de expresión. Con frecuencia, aparece esta controversia, por ejemplo, cuando se trata de las manifestaciones que ofenden o lesionan convicciones religiosas de las personas.

Como era de esperar, la idea de que la libertad de expresión debiese ser ilimitada produce desacuerdo, mucho más que en otros temas en los que los acuerdos son claros. Mientras un 57% de los encuestados se mostraron de acuerdo, casi 37% señala su desacuerdo con esta afirmación.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEBE SER ABSOLUTA, SIN LIMITACIONES DE NINGUNA ÍNDOLE

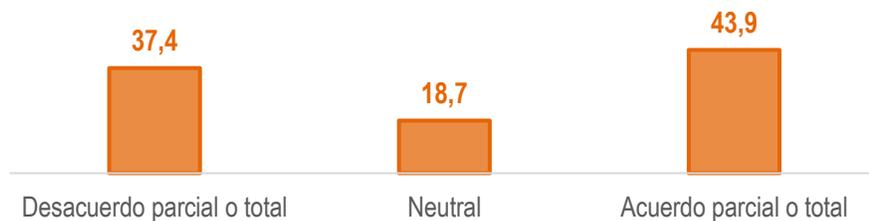
Base: 156 casos



De manera similar, la opción de sancionar contenidos que menoscaban la religión polariza la muestra, incluso más que la pregunta anterior.

LOS CONTENIDOS QUE OFENDAN LAS CREENCIAS RELIGIOSAS DE LAS PERSONAS DEBEN SANCIONARSE

Base: 155 casos



El desacuerdo y el acuerdo muestran porcentajes muy similares: 37% en contra de sancionar lo que se considera que ofende el sentir religioso y 44% a favor. Esta es también la pregunta con mayor porcentaje de personas declarándose neutrales.

2. RESULTADOS SEGÚN TIPO DE ORGANISMO

Resulta relevante para este informe conocer si existen diferencias de percepción de estándares de regulación entre profesionales que se desempeñan en distintos tipos de organismo.

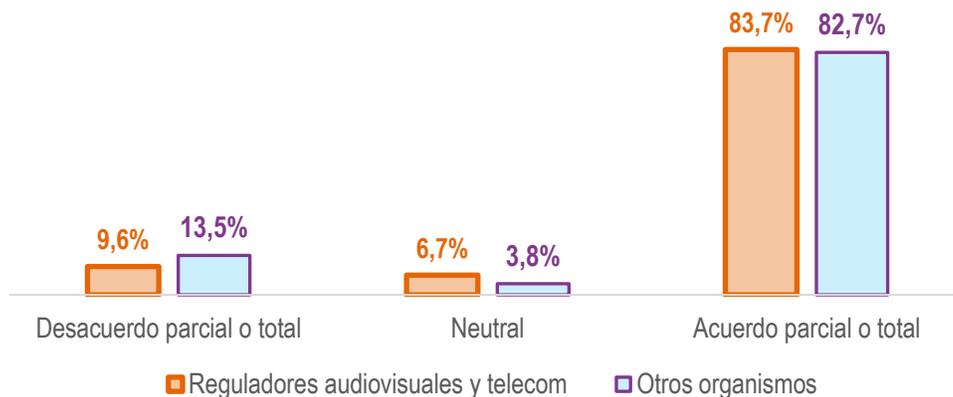
Interesa especialmente conocer si quienes trabajan específicamente en regulación, manifiestan una adhesión diferenciada a estos principios.

SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La concentración de propiedad es vista como negativa por la mayoría de los encuestados, independiente del lugar en que se desempeñan. De todos modos, existe una proporción levemente mayor de personas que se muestran en contra de la opinión que relaciona negativamente concentración y libertad de expresión, entre profesionales que no forman parte de organismos reguladores.

LA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN AFECTA NEGATIVAMENTE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

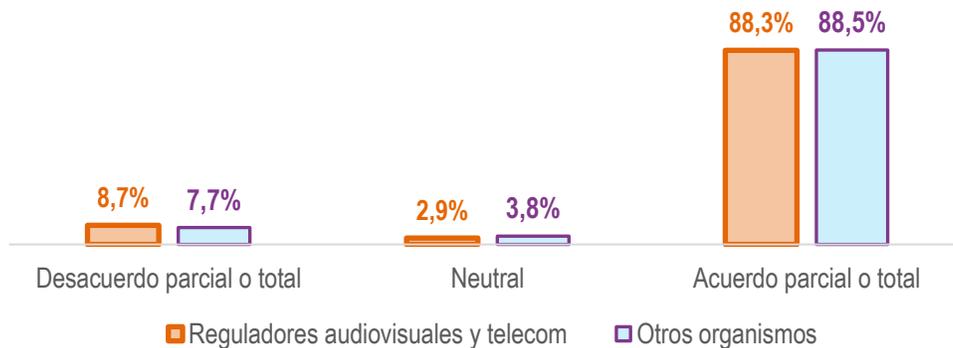
Base: 156 casos



La existencia de medios públicos independientes, como forma de promover el pluralismo y la democracia, también concita apoyo mayoritario: casi 90%, tanto entre quienes respondieron desde sus posiciones profesionales en organismos reguladores, como desde otros.

LA EXISTENCIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS INDEPENDIENTES ES INDISPENSABLE PARA EL PLURALISMO Y LA DEMOCRACIA

Base: 155 casos

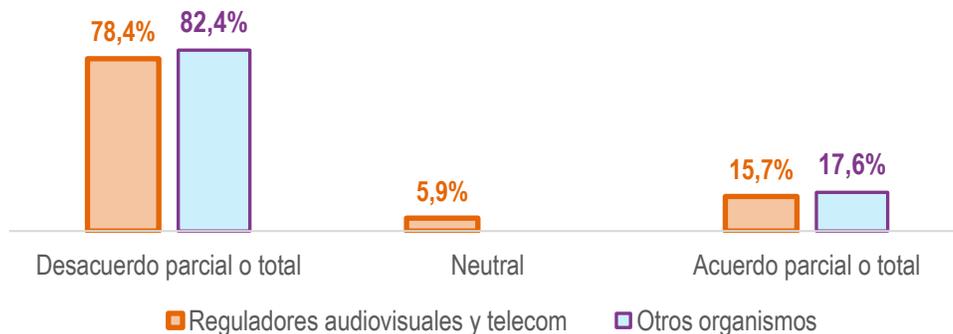


PLURALISMO POLÍTICO Y REGULACIÓN

De manera análoga a lo que ocurre al analizar los resultados sin desagregar, una amplia mayoría considera importante cuidar el pluralismo en todo período, independiente del lugar en que se desempeñan –organismo regulador u otro–.

EL REGULADOR DEBE GARANTIZAR EL PLURALISMO POLÍTICO SÓLO DURANTE LOS PERÍODOS ELECTORALES

Base: 153 casos

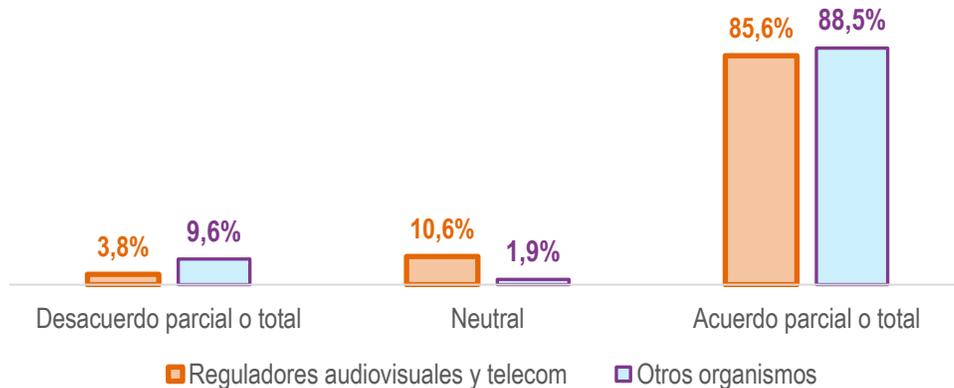


Entre quienes se ubican en otros organismos, hay dos puntos más de acuerdo con la idea de proteger el pluralismo solamente durante períodos de campaña política.

Lo que el gráfico siguiente confirma, sin perjuicio de lo anterior, es que la opción por garantizar pluralismo en todo momento, es la que genera más adhesión.

EL REGULADOR SIEMPRE DEBE GARANTIZAR EL PLURALISMO POLÍTICO EN LOS MEDIOS, SIN IMPORTAR EL PERÍODO ELECTORAL

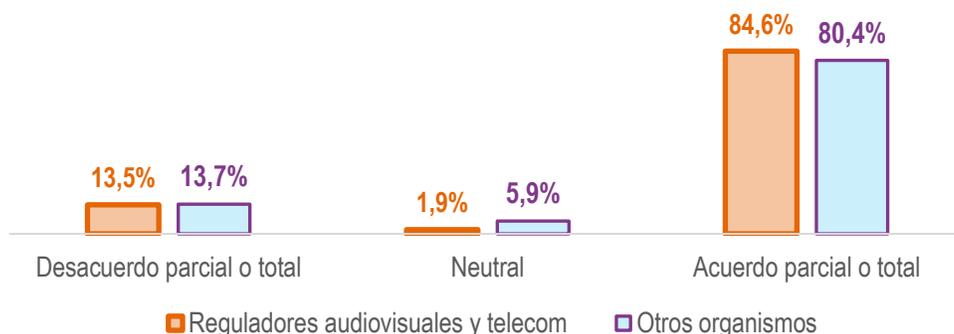
Base: 156 casos



Sobre la diversidad social y las fuentes consultadas, casi 85% está de acuerdo con que se trata de una tarea de los reguladores, entre quienes responden desde uno de estos organismos. En comparación, un porcentaje algo más bajo, un 80% del resto del panel, está de acuerdo con esta afirmación.

EL REGULADOR DEBE GARANTIZAR LA DIVERSIDAD SOCIAL Y DE FUENTES CONSULTADAS EN LA COBERTURA EDITORIAL DE LOS MEDIOS

Base: 156 casos



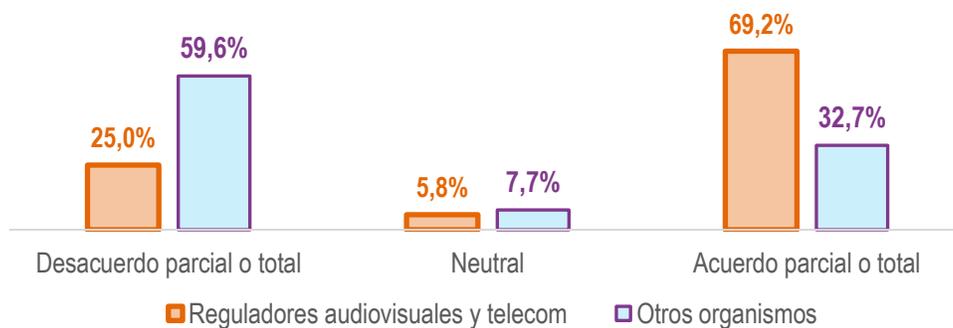
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CREENCIAS PERSONALES

La pregunta que, con mayor nitidez, divide a la muestra, es la que se refiere a la libertad de expresión y sus límites.

En este caso, casi 70% de los profesionales de entes reguladores apoya una libertad de expresión ilimitada, en contraposición a casi 33% de los de otros organismos. Esta es la distancia más grande que se encontró en el estudio, rompiendo la tendencia al consenso observada en el resto de las preguntas. Casi 60% de quienes trabajan en sectores distintos de la regulación muestran desacuerdo con una libertad de expresión sin restricciones.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEBE SER ABSOLUTA, SIN LIMITACIONES DE NINGUNA ÍNDOLE

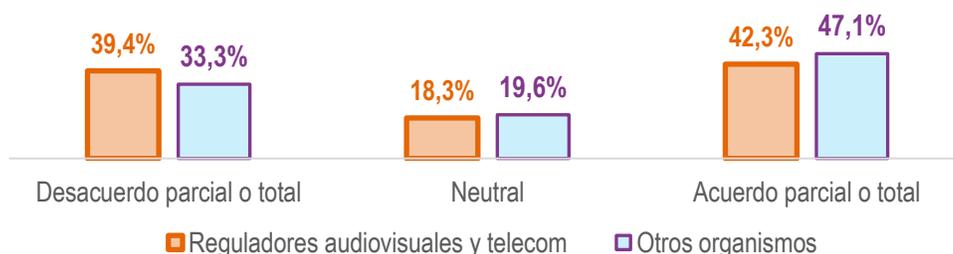
Base: 156 casos



Respecto de las ofensas a las creencias religiosas, existe también una diferencia entre las opiniones que afirman que esto se debiera sancionar o no. Una cifra algo superior al 40% responde que sí, con más apoyo entre personas que no se desempeñan en regulación. Llama la atención la alta proporción de quienes se declaran neutrales: casi 20%.

LOS CONTENIDOS QUE OFENDAN LAS CREENCIAS RELIGIOSAS DE LAS PERSONAS DEBEN SANCIONARSE

Base: 155 casos



3. CONCLUSIONES

Los resultados expuestos permiten concluir que la valoración del pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación es alta. Asimismo, se valora la independencia y autonomía de los medios: quienes respondieron la encuesta vinculan de manera directa estos valores con la calidad de la democracia. En ese sentido, se considera importante o muy importante la existencia de medios públicos para promover ambos, pluralismo y democracia.

Lo anterior parece coherente con el consenso que concita la idea del rol de regular -de forma permanente- el pluralismo político en la televisión. Así, se refuerza el rol de este medio en la construcción de la esfera pública. Esta noción de pluralismo abarca tanto el externo -del sistema de medios- como el pluralismo al interior de cada medio. Esto refleja, un convencimiento de que la ley debería darle mayor relevancia al pluralismo y no preocuparse de él sólo en tiempo electoral. El hecho de que sean expertos del área quienes responden esta encuesta, también releva el que se trata de una opinión fundada.

Tal como se evidenció en el primer informe, hay temas que suscitan apoyo general. En este punto vale la pena recalcar que se trata de un panel de expertos, que participan de un campo profesional con estándares ya fijados. Los asuntos que producen más desacuerdo son justamente aquellos en los que resulta sumamente difícil establecer posturas comunes consensuadas, como queda claro cada vez que se abre el debate sobre los límites de ciertos principios, como por ejemplo la libertad de expresión, especialmente cuando se trata de las creencias religiosas.

Finalmente, es importante relevar que los datos parecen indicar que, aún en el contexto actual de multiplicación de la oferta de medios de comunicación gracias a Internet y la convergencia de medios y tecnologías, el pluralismo sigue en el centro de las preocupaciones. Se observa -en esta encuesta- que hoy existe mayor claridad acerca de los atributos que tiene el ecosistema de medios: si bien se expanden fronteras, se imponen nuevas limitaciones y amenazas cuando se trata del acceso y la circulación de la información.

cnTV
CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN