

Revisión Bibliográfica

# PLURALISMO MEDIÁTICO

2013

## INDICE

Introducción .....	3
Definiciones Generales.....	4
Garantizar el pluralismo en dos niveles .....	6
Pluralismo y libertad de expresión .....	7
Pluralismo cultural.....	10
Pluralismo y Género .....	10
El pluralismo en la convergencia audiovisual.....	11
Medir el pluralismo .....	15
Recomendaciones del Parlamento Europeo .....	17
Referencias .....	19

## Introducción

El presente texto expone elementos del debate sobre pluralismo y medios de comunicación, a partir de documentos emitidos en la Unión Europea. Se esbozan algunas definiciones generales y distinciones que permiten explicar los ámbitos que deben ser considerados para un análisis y comprensión del fenómeno.

El actual entorno tecnológico incorpora nuevos desafíos para el pluralismo mediático, razón por la cual se esbozan algunos aspectos que deben ser considerados en la tendencia de convergencia audiovisual.

Se finaliza con algunos criterios generales que plantea el Parlamento Europeo como recomendaciones a considerar para resguardar el pluralismo en los países que componen la Unión Europea.

Atender a estos términos del debate internacional, permite comprender sentidos y posibles orientaciones para un reciente debate a nivel nacional acerca del pluralismo.

Los principales documentos revisados corresponden a:

Libro Verde: Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores (abril, 2013)

Reporte del Grupo de Alto Nivel sobre la Libertad de Medios y Pluralismo (enero, 2013)

Reporte del Centro de Pluralismo de Medios y Libertad de Medios (enero, 2013)

Informe Parlamento Europeo (25/3/2013)

## Definiciones Generales

La libertad y el pluralismo de los medios están consagrados en el artículo 11 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

La democracia requiere de una esfera pública bien informada, inclusiva y pluralista; y los medios de comunicación son en gran medida los creadores, así como los “editores” del espacio público.

**El Pluralismo de los medios tiene que ver con la diversidad, variedad y pluralidad del suministro de medios. La diversidad debe ser entendida como un reflejo de la sociedad, como el acceso a diferentes puntos de vista, a la diversidad y a una libre elección** (McQuail 1992 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013).

El pluralismo **se expresa en la esfera pública**, el público en general o la audiencia, que debiera acceder libremente a los medios de comunicación -independientes y autónomos-; y cuyos resultados son tanto el acceso como la selección de opiniones y representaciones que debieran reflejar a los ciudadanos del Estado (Klimkiewicz 2005, Doyle 2002; Ofcom 2012 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013).

**Los medios de comunicación son parte integral del tejido social** en general de la sociedad y pueden ayudar o dificultar la comunicación y la comprensión mutua entre las diferentes partes, fomentar o suprimir el debate democrático o supresión.

Los medios cumplen un **servicio público y una función democrática**; ambos roles pueden llegar a estar bajo amenaza, a través de la interferencia política, la influencia comercial indebida, o el aumento de desinterés social y la indiferencia por parte del público en general.

Los medios tienen un poder considerable y pueden llegar a suponer un “cuarto poder” en la sociedad.

**Los objetivos normativos del pluralismo de los medios de comunicación** son: el mantenimiento de la integridad del proceso democrático; y la prevención de falsificación en los medios de comunicación y/o la supresión de información. Busca la mejora de los ciudadanos al acceso de la información y la diversidad de opiniones, y la protección de la libertad de expresión.

**El pluralismo es crucial para fomentar el periodismo de calidad** y por lo tanto se necesitan normas para garantizar su desarrollo en el actual entorno cambiante.

La función democrática de los medios de comunicación también puede ser socavada por el periodismo de mala calidad y la falta de integridad periodística.

Surge la **necesidad de garantizar que los ciudadanos puedan comprometerse críticamente con los medios de comunicación.**

El papel que cumplen los medios de comunicación en una democracia para que funcione, debe evaluarse en forma crítica. La **alfabetización mediática** se debe enseñar en las escuelas y debe ser parte de planes de estudio, ya sea integrado con civismo o ciencias sociales.

## Garantizar el pluralismo en dos niveles

Existen dos esferas en que debe ser garantizado el pluralismo:

**Pluralismo Externo** (paisaje de medios) prevalece cuando existe una serie de opiniones diferentes a través de una variedad de medios de comunicación.

**Pluralismo Interno** (dentro de la organización – medio) prevalece ante una cobertura de noticias que ofrece un abanico de opiniones. Especialmente cuando se trata de un periodo electoral.

Dependiendo del país, un sistema de medios de comunicación puede tener un mayor énfasis, ya sea en el pluralismo externo o en el interno.

Esta distinción supone un reto para la creación de políticas a nivel de la UE unificadas y criterios relacionados con el pluralismo de los medios.

El pluralismo es un concepto que abarca diversos aspectos, entre los que se mencionan:

- desde las normas de control de concentraciones a los requisitos de contenidos en sistemas de concesión y de licencias de la radiodifusión,
- el establecimiento de las libertades editoriales,
- la independencia y la condición de servicio público de la radiodifusión,
- la situación profesional de los periodistas,
- la relación entre medios de comunicación y actores políticos, etc.

**El resguardo del pluralismo abarca todas las medidas que garanticen el acceso de los ciudadanos a una variedad de fuentes de información y voces, que les permita formar opiniones sin la influencia indebida de una opinión dominante.**

## Pluralismo y libertad de expresión

Existe una estrecha relación entre la libertad de prensa y el pluralismo de los medios de comunicación:

La libertad de prensa está relacionada con la independencia de los medios de comunicación del gobierno y/o las autoridades de control.

El pluralismo se relaciona estrechamente con la independencia de los medios del control privado y de la influencia desproporcionada que pueden ejercer los poderes, ya sean: económicos, sociales y/o políticos.

"La libertad de prensa es esencial para una sociedad democrática. Defender y proteger, y respetar su diversidad y sus misiones políticas, sociales y culturales, es el mandato de todos los gobiernos" (Carta Europea de Libertad de Prensa, 2009).

El artículo 10 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* establece que "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión." Este derecho comprende la libertad de opinión y de recibir o comunicar informaciones o ideas sin injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

Una prensa libre facilita el flujo de información sobre los eventos públicos desde los políticos hacia los ciudadanos y expone a los gobiernos al escrutinio público; dilucida opciones durante las elecciones, y exhorta a las personas a participar en el proceso político (McQuail, 2000 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013).

Sistemas e instituciones democráticas exitosas y sostenibles dependen de una "racionalidad- modelo activista" de la ciudadanía (Almond y Verba 1989; Putnam et al 1993 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013), que exige ciudadanos involucrados, activos, informados y racionales. Los sistemas sociales y políticos democráticos se asocian a un proceso de constante sensibilización y a la participación activa de sus ciudadanos.

La comprensión de los diversos grupos de la sociedad conduce a una mejor convivencia; la cognición social y política, por lo tanto incide en una decisión política informada. Como

efecto, el sistema político en una sociedad se legitima con decisiones basadas en suficiente información y variados puntos de vista.

Como se ha demostrado anteriormente, el pluralismo de medios complementa la libertad de prensa en todas sus funciones. Así como la libertad de prensa no es un objetivo en sí mismo, así también es el pluralismo informativo. Los intentos de delinear los objetivos ideales y los resultados del pluralismo presente en los medios sugieren diferentes aspectos que se pueden definir ya sea en términos normativos (Craufurd Smith & Tambini, 2012 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013) o en términos de elementos estructurales de la composición de la propiedad de los medios (Ofcom, 2012 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013).

### *La función pública de los medios de comunicación*

La función pública de los medios de comunicación en una sociedad democrática se aplica al sector de noticias por sobre todos lo demás, ya que la calidad de las noticias recibidas afectará, la capacidad de los ciudadanos "para contribuir y participar en los procesos de toma de decisiones que les conciernen. Esto corresponde tanto para el nivel local, nacional o a los modelos internacionales de gobierno, así como a otras comunidades específicas.

### *La función pública de la investigación periodística*

Con frecuencia -pero no siempre- se investigan casos de abuso de poder o el robo o mal uso de fondos públicos -ya sea de los gobiernos o de las empresas públicas y corporaciones-. Cuando los controles internos y externos han sido insuficientes para impedir los abusos de poder, este tipo de periodismo es de gran importancia como mecanismo para garantizar el respeto de la ley, el uso adecuado de los fondos públicos y la protección de la seguridad pública, dando cuenta de los engaños y protegiendo, así la democracia misma.

### *La función de los medios privados*

La Propiedad de los medios puede crear retos significativos al pluralismo si los dueños utilizan sus derechos económicos sin restringir las libertades periodísticas o interferir con el ejercicio de un periodismo responsable.

En una economía de libre mercado, los propietarios de medios deben tener la capacidad de determinar los objetivos estratégicos, la dirección de sus empresas, aprovechar las oportunidades comerciales disponibles y seguir siendo competitivos y con fines de lucro.

Un elemento esencial del pluralismo es que no implica neutralidad o ausencia de líneas editoriales. De hecho, tener una línea editorial es una parte esencial de la función de los editores, siempre y cuando esta línea se haga transparente para el personal y para los consumidores.

Un editor de un periódico tiene el derecho- e incluso la responsabilidad – de establecer una línea editorial clara, que debe ser lo más explícita posible.

El principio de libre mercado no garantiza que los valores democráticos se definan en base a la rentabilidad de los medios. Por ello se requieren medios públicos o sin fines de lucro, pues éstos desempeñan un papel importante en el mantenimiento del pluralismo.

En particular, la concentración de la propiedad de los medios, siempre ha sido considerada como un tema clave en relación con las preocupaciones en torno a la diversidad de medios, la libertad y el pluralismo.

La concentración de medios de comunicación en manos de unos pocos propietarios, así como la intensificación de la propiedad cruzada a través de la tenencia de acciones y por la participación en diferentes empresas, plantean cuestionamientos acerca de la pluralidad de voces en los medios de comunicación en general, y en el sector de la información, en particular.

## Pluralismo cultural

Los medios de comunicación no sólo tienen que ser libres e independientes, también tienen que ser pluralistas e inclusivos, deben ofrecer una amplia gama de puntos de vista y opiniones, y reflejar la diversidad de la población de un país.

El concepto de pluralismo cultural abarca el pluralismo lingüístico, teniendo en cuenta las necesidades de las minorías; y debe reflejar la diversidad geográfica, así como las prioridades locales y regionales.

Una función clave de los medios de comunicación, por lo tanto, es la protección de las culturas locales -ya sea a nivel nacional o regional-, y con ellos, la diversidad cultural de Europa.

## Pluralismo y Género

A continuación se esbozan algunos de los criterios planteados sobre la necesidad de garantizar el pluralismo desde la perspectiva de género.

- Se busca paridad de género en el contenido editorial de los medios de comunicación.
- La cobertura de los medios de comunicación de noticias y temas de actualidad debe dar cuenta de una presencia equilibrada de mujeres y hombres; debe ser un reflejo de la composición de la sociedad y las experiencias humanas, los puntos de vista y preocupaciones.
- Se debe tender a buscar una representación multidimensional y eliminar los usuales estereotipos.
- Dar cobertura desde una igualdad de género es vista como parte importante e integral de los medios de comunicación, atendiendo al reconocido papel que ejercen los medios como organismo de control que ocupa en la sociedad.
- Se busca hacer evidente una perspectiva de género que se represente en forma transversal entre las personas, áreas, editorial y contenidos.
- Se debe dar cuenta con precisión de que la violencia de género en todas sus formas y debe ser considerada como una violación a los Derechos Humanos.

## El pluralismo en la convergencia audiovisual

Se define el pluralismo en el nuevo contexto que agrega internet y la convergencia digital, lo que supone una preparación para la convergencia del mundo audiovisual.

Las principales dimensiones que se agregan para hacer prevalecer el pluralismo corresponden a:

El volumen de la oferta de información y contenidos ya no solo se limita a las ofertas nacionales y abre la posibilidad de participar en la conformación de opiniones.

La **emergencia de nuevas plataformas** en el contexto de la banda ancha, amplía la gama de contenidos disponibles para las personas.

Surge la pregunta por si se requieren **sistemas de filtros**: recibir servicios en la medida correspondiente a necesidades particulares.

### *Nuevos requerimientos*

En este nuevo entorno se plantean las siguientes necesidades:

- Marco legislativo que establezca límites a la concentración de los medios de comunicación
- Sistema de control adecuado (circulación e ingresos de la información)
- Medidas proactivas que apoyen positivamente el pluralismo, como por ejemplo: fomento de la producción de contenidos más diversos
- Instrumentos de autorregulación, como las directrices editoriales y estatutos e independencia editorial
- Transparencia
- Independencia de las autoridades reguladoras

**Las nuevas tecnologías son impulsoras de un cambio en el pluralismo**, ya que tienen un profundo impacto en los medios de comunicación:

- Han impulsado la **creación de nuevas formas de medios de comunicación** (por ejemplo, la difusión y mecanismos de filtrado como buscadores de Internet)

- Han promovido el **cambio de patrones de consumo y cambiado la forma en que las personas se relacionan con los medios de comunicación** (por ejemplo, poniendo un mayor énfasis en el acceso móvil instantáneo)
- Han permitido la **inter-mezcla de los diferentes canales de comunicación** (TV, radio, Internet, prensa).

En este contexto el Grupo de Alto Nivel (2013) insta a la Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia, a vigilar con especial atención:

- Los nuevos desarrollos en línea para el acceso a la información.
- La propiedad extranjera, la que puede llegar a ser un problema importante en el caso de los países pequeños.
- Los nuevos marcos regulatorios, que deben armonizarse con la nueva realidad de un entorno de medios líquidos, cubriendo todo tipo de actividades periodísticas, con independencia del medio de transmisión.

A medida que se empiezan a producir contenidos, es importante considerar ciertos aspectos para evitar la concentración de la propiedad y mejorar el pluralismo:

Debe tenerse en cuenta, (i) las **fuentes** (como por ej. la prensa); (ii) los diferentes **medios de comunicación** del sistema de un país; y (iii) los **canales de distribución**, ya sea para los soportes tradicionales o para los nuevos medios de comunicación (por ejemplo, conectividad de banda ancha).

**Intermediarios digitales** tales como motores de búsqueda, agregadores de noticias, redes sociales y las tiendas de aplicaciones deben incluirse en el seguimiento del sector.

**La posición dominante de algunos proveedores de acceso a la red o proveedores de información en Internet no debe permitir que restrinjan la libertad de prensa y el pluralismo.**

En el ámbito *on line*, el acceso abierto y no discriminatorio a la información por todos los ciudadanos deben ser protegidos, si es necesario, haciendo uso de la ley de competencia y/o la aplicación de un principio de neutralidad de la red.

La contribución de Internet para el aumento en el gran número de fuentes de información es difícil y probablemente imposible de cuantificar, pero es claramente evidente.

A medida que Internet se convierte en el principal medio de la distribución, los límites entre las diferentes plataformas progresivamente tienden a desdibujarse, lo que podría llevar a una imposibilidad para distinguir entre las plataformas, ya que sería posible consumir contenido, independientemente de si es proporcionada, por ejemplo, por un periódico o un organismo de radiodifusión.

Esta evolución hará **hincapié en el papel de los dispositivos**, en lugar de plataformas: plantea cuestiones adicionales, se refiere a la existencia de restricciones, se conforma un cuello de botella (como, por ejemplo, los relacionados con la elección de las normas y la interoperabilidad (Doyle, 2002 citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013).

El Centro de Pluralismo y Libertad de Medios, señala que en los últimos años, a pesar del cambio tecnológico, persiste la pregunta de si el aumento en el número de fuentes y la superación de la escasez se ha ampliado por el mercado y si esto ha permitido contrarrestar la concentración. Esta es una cuestión que aún se está debatiendo.

Los "optimistas" argumentan que el aumento en el número de proveedores de medios de comunicación conduce a mayor diversidad, y los "pesimistas" afirman que los mercados de los medios son ahora más concentrados.

El aumento en el número de proveedores y fuentes de información que se ha provocado por el cambio tecnológico, puede considerarse suficiente para alcanzar el objetivo de un paisaje mediático más plural, y por consiguiente de un país o una sociedad más democrática.

Se ha señalado que el pluralismo de los medios de comunicación también debe ser siempre examinado en relación con la calidad y la novedad de los contenidos. En el nuevo escenario ocurren dos fenómenos distintos y parcialmente opuestos:

Por una parte, hay una abundancia de plataformas, como consecuencia del cambio tecnológico que proporciona nuevas oportunidades para llegar a la audiencia.

Por otro lado, es un hecho que los operadores "tradicionales" pre-existentes juegan un papel relevante en estas nuevas plataformas.

Esta asimetría no sólo podría afectar negativamente a la competencia, también podría reducir la calidad y la diversidad de los contenidos.

La mayor abundancia en el lado de la oferta no se corresponde con una mayor variedad en el lado de la demanda.

Como señala Owen (2004, citado en Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013), el "acceso" no debe confundirse con el "éxito" ante la igualdad de acceso, es decir, el que las personas tengan la misma posibilidad para acceder a los medios de comunicación, debe distinguirse de la igualdad ante los resultados que obtienen. Es decir, hay que distinguir la producción real que alcanzan las personas en este entorno, también para medir la concentración del mercado. Pues no hay que desconocer que aunque el número de productos disponible es potencialmente infinito, el público se concentra en sólo unos pocos. La gente centrará sus opciones en productos de calidad, la concentración en el lado de la demanda en este caso no está relacionada con el número de proveedores.

La evaluación del nivel de la pluralidad en el mercado de los medios de comunicación siempre debe tener en cuenta el grado de consumo y la forma en que la audiencia tiende a concentrarse alrededor de ciertos productos, o las fuentes de información.

Esto significa que, el hecho de que muchos de los nuevos canales de televisión se hayan puesto en marcha, o que la información pueda ser proporcionada en Internet a través de miles o incluso millones de sitios, blogs o redes sociales, no debe ser considerado como una condición suficiente para garantizar el pluralismo, si los proveedores no son capaces de llegar a un nivel mínimo de audiencia. El número de operadores en el mercado no debe ser tomado como una condición suficiente para el pluralismo de los medios de comunicación, el pluralismo de los medios de comunicación no debe medirse sólo por el número de servicios disponibles, sino también por el nivel de consumo.

## Medir el pluralismo

En un sentido prescriptivo, el pluralismo es bastante difícil de definir, ya que está implícita una idea de cuantificación. Los criterios no pueden ser cuantificables, no es posible definir un número de puntos de vista determinados que deberían estar representados en el espacio público. Sin embargo, esto no significa que los umbrales cuantitativos se establezcan en forma arbitraria conforme a un nivel deseable de pluralismo, pues no es posible establecer un criterio uniforme para todo el territorio de la UE.

### *Elementos estructurales para evaluar la libertad y el pluralismo en los medios*

- Las fuentes (la diversidad de voces de medios de comunicación independientes en todas las plataformas),
- La distribución (mayor alcance global y el consumo entre todos los grupos demográficos y regiones de consumo),
- La demanda y la cultura del consumo, los agentes del mercado (barreras a la entrada y la competencia entre los proveedores),
- Sostenibilidad del mercado, garantía de cobertura de alta calidad, una amplia recopilación de noticias y periodismo de investigación, y la representación política,
- La calidad, la independencia y la transparencia del regulador respectivo también influyen en la percepción global de la libertad de prensa y el pluralismo.

Todos estos elementos tienen un impacto y por lo tanto no sólo deben tenerse en cuenta para la medición de pluralismo de los medios, sino también en las políticas y normas legislativas.

### *Indicadores de pluralismo en la UE*

El pluralismo se entiende a partir de la diversidad de medios, uso y distribución y atendiendo a los siguientes indicadores:

- Tipos de medios y géneros
- puntos de vista políticos

- expresiones culturales
- propiedad y control
- intereses locales y regionales
- Acceso pasivo o activo en los medios de comunicación de los diversos grupos culturales, políticos y zonas geográficas de la sociedad

La medición de estos indicadores puede ser a nivel sectorial (diarios- televisión) o en otros casos a nivel interno dentro de un solo medio.

## Recomendaciones del Parlamento Europeo

Las siguientes recomendaciones persiguen evitar acciones que favorezcan posiciones dominantes en los medios.

A nivel Internacional:

- La concentración lleva a monopolizar la información y a socavar el pluralismo de opiniones
- Los cambios tecnológicos generan cambios en el modelo de negocios de los medios y esto puede traer consecuencias para la libertad y el pluralismo de los medios

A nivel de los países:

- Evitar Concentración de la propiedad
- Fomentar Medios independientes y plurales para que prosperen las libertades colectivas de la sociedad civil.
- Fomentar una Radiodifusión pública (medios de servicio público)
- Fomentar medios que no dependan del mercado publicitario
- Velar por las comunidades culturales (lingüísticas- propia lengua)
- Promover organismos auto-reguladores de los medios.
- Proponer Normas en relación a información política (en particular, elecciones y referendos)
- Establecer que los Agregadores de noticias y motores de búsqueda y otros intermediarios en internet se incluyan en el marco regulador (de la UE)
- Proponer la Educación mediática
- Resguardar la Máxima libertad de expresión, información y pluralismo en relación a protección de menores, dignidad humana, diversidad cultural, acceso a información sobre o cobertura de acontecimientos importantes, promoción de los derechos de personas con discapacidad, protección de consumidores, derecho a réplica
- Buscar Modelos de financiamiento para resguardar la calidad del periodismo

A nivel de los medios:

- Promover la Transparencia en la propiedad
- Velar por la Libertad editorial

- Proponer buenas prácticas para promover medios Neutrales y equitativos al momento de informar
- Mantener Consejos de administración transparentes
- Considerar que el Pluralismo abarca la prohibición de la censura, protección de las fuentes y denunciantes; cuestiones relacionadas con la presión de actores políticos y las fuerzas del mercado, la transparencia, y las condiciones laborales de los periodistas

A nivel de los periodistas:

- Fomentar la Integridad, independencia
- Fomentar Periodismo de calidad
- Buscar la Representación de todo el espectro político y social, la seguridad jurídica y promover la continuidad de las normativas (en vez de criterios político-partidistas)
- Acceder a distintos agentes sociales y políticos, a distintas opiniones y puntos de vista (incluyendo ONG, asociaciones ciudadanas, minorías, etc.)
- Comprobar y chequear doblemente las fuentes
- Considerar la Situación laboral: convenios colectivos, sindicatos. Seguridad laboral que permite hablar y trabajar juntos más fácilmente y proteger los estándares de la profesión.

## Referencias

Comisión Europea (2013) *Libro Verde: Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:ES:PDF>

Vīķe -Freiberga, V. Däubler-Gmelin, D. Hammersley, B. y Poiares Pessoa M., M. (2013) *A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2013) *European Union Competencies in respect of media pluralism and media freedom. Policy Report (25/3/2013)*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/CMPFPolicyReport2013.pdf>

UNESCO (2012) *Gender-Sensitive Indicators for Media FRAMEWORK OF INDICATORS TO GAUGE GENDER SENSITIVITY IN MEDIA OPERATIONS AND CONTENT*. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/gender-sensitive-indicators-for-media-framework-of-indicators-to-gauge-gender-sensitivity-in-media-operations-and-content/>