

El pluralismo en el audiovisual: problemática y futuro

Joan Botella

- *La aparición de entidades independientes reguladoras del audiovisual responde a la necesidad de garantizar una competencia equilibrada ante la multiplicidad de operadores y para proteger los derechos de las personas usuarias, mientras que, en otros países, nacen para controlar los medios públicos y asegurar que todos los medios contribuyen a una pedagogía democrática. En el artículo se da un repaso a la tarea desarrollada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña, en relación con la observancia del pluralismo y concluye con un análisis de los tres retos principales de los reguladores en el futuro: las carencias del marco normativo actual sobre el audiovisual, la transformación del mapa televisivo con la incorporación de nuevas tecnologías digitales (TDT, IPTV, etc.) y el contenido de la intervención reguladora.*

Palabras clave

Pluralismo, regulación, autoridades reguladoras del audiovisual, CAC, televisión, radio

Introducción

La creación y puesta en marcha de organismos independientes de regulación del audiovisual ha respondido a dos lógicas diferentes. Por un lado, en un cierto número de países (digamos anglo-escandinavos, por resumirlo rápidamente), el regulador independiente era una necesidad vinculada a la pluralidad de operadores, a la necesidad de garantizar el equilibrio de fuerzas en el juego competitivo, y a la necesidad de proteger al consumidor-espectador. En este marco, el regulador se acerca a otras instituciones del ámbito regulador, y su acción no es esencialmente diferente a la actividad de los reguladores de las telecomunicaciones, de la energía o del mercado de valores.

En otros países, la puesta en marcha de autoridades reguladoras independientes (en adelante, ARI) ha correspondido a otra lógica, esencialmente democrática: saliendo de etapas de monopolio estatal en el audiovisual, era necesario al mismo tiempo someter a control a los medios de comunicación de titularidad pública y asegurar la contribución de todos los medios (públicos o privados) a una pedagogía democrática de la ciudadanía. En este contexto, que es el nuestro, no está de más subdistinguir dos grandes ámbitos: el de las democracias difíciles de la Europa del sur (comenzando por el caso francés, seguido después por Italia, Bélgica, Portugal, Grecia...) y el de las nuevas democracias nacidas en la Europa central y oriental después de la caída del mundo soviético.

Estas dos grandes versiones, o percepciones, del papel que deben cumplir las ARI explican buena parte de las diferencias entre los organismos de los diferentes países, desde el modo de nombramiento de sus miembros hasta la articulación territorial, pasando por el grado de intervención sobre los contenidos emitidos o sus papeles en la concesión y supervisión de los títulos habilitadores.

Joan Botella

Ex consejero del CAC y presidente de la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras (EPRA)

Los compromisos adoptados por el CAC

Cuando en 1999 se puso en marcha (por medio de un notable debate parlamentario, el primero de la legislatura) un proyecto de reforma general del sector audiovisual en Cataluña, aquella distinción estaba presente, aunque fuese de una manera implícita. Se importó de la experiencia francesa (el CSA francés era en aquel momento la ARI más conocida y estudiada por los especialistas y los legisladores catalanes) la distinción entre dos caras del pluralismo: el denominado *pluralismo interno* y el *pluralismo externo*. Simplificando radicalmente, se puede decir que el *pluralismo interno* hacía referencia a los contenidos de la programación emitida por los operadores audiovisuales, mientras que el *pluralismo externo* se refería a la adquisición y el ejercicio de la propia condición de operador. En otras palabras: el pluralismo interno tiene que ver con *qué se dice*, mientras que el pluralismo externo tiene que ver con *quién puede hablar*.

El CAC recibió en un primer momento funciones esencialmente vinculadas a la garantía del pluralismo interno (quedaban excluidos los procesos concesionales en manos del Gobierno). Se trataba de un pluralismo interno, entendido además en un sentido amplio: en los términos de la propia ley, pluralismo político, religioso, cultural... ¿Cuáles eran los problemas que, en este terreno, se producían en los medios catalanes a finales del año 2000?

Como puso de relieve el debate parlamentario de diciembre de 1999, estaba generalizada la percepción de que la dependencia gubernamental de la CCRTV se hacía notar significativamente en la programación de los medios públicos, especialmente —aunque no únicamente— en los programas informativos, y que dejaba las fuerzas de la oposición en un papel muy reducido.

Un segundo elemento era la consolidación en el ámbito local catalán de medios de titularidad municipal o supramunicipal, lo que generaba una situación perversa en que el panorama de los medios reflejaba los diversos niveles territoriales de la estructura política y administrativa: así, cada estrato del sistema institucional disponía de medios propios.

Y un tercer elemento sometido a discusión era el papel desempeñado por los medios públicos (y, de manera muy destacada, de nuevo, la CCRTV) en el proceso de reconstrucción nacional. Desde los usos lingüísticos de TV3 hasta

los ámbitos territoriales considerados en sus servicios meteorológicos, pasando por los registros idiomáticos utilizados por los locutores y presentadores, se cuestionaba el papel activista de los medios de la Corporación en el terreno de la catalanización.

La confluencia entre esta problemática y la noción de pluralismo interno condujo (como es patente en el informe elaborado por el Consejo en el año 2001, por encargo del Parlamento, sobre el pluralismo en los medios informativos de Cataluña) a adoptar una hipótesis que puede ser objeto de controversia. El Consejo entendía que la noción de pluralismo suponía concebir los medios audiovisuales (y muy en primer término, la televisión), como habría querido Stendhal, como un espejo en el que la sociedad debía reconocerse, con las menores deformaciones posibles. Eso significaba asegurar en los contenidos de la programación (informativa en primer término, pero no exclusivamente) la presencia de todos los ámbitos de la realidad, en una dimensión aproximadamente equivalente a su peso en la vida social.

Para poner un ejemplo simple: ¿cuáles son los ámbitos territoriales que integran la realidad catalana? En el mundo de los informativos, ¿qué es aquello que hace presente en la pantalla el espacio territorial barcelonés, las Tierras del Ebro o el Alto Pirineo?

Con la misma lógica, pero con implicaciones menos simples, la presencia de las diversas fuerzas y voces políticas en las pantallas debía ser proporcionada a su peso en la realidad política e institucional catalana; y eso quiere decir, con más o menos exactitud, los votos obtenidos en las últimas elecciones.

Se fomenta la idea, pues, de pluralismo como proporcionalidad, como mecanismo que garantiza el equilibrio, la semejanza, entre el panorama descrito en los medios y la realidad social existente. Esta noción, y algunas de las prácticas que se derivan de ella (como veremos), entronca directamente con la tradición del CSA francés, que hace pública de manera mensual la distribución del tiempo de palabra entre las diversas fuerzas políticas en todos los canales de televisión, o que hace un llamamiento a las cadenas de televisión públicas y privadas para diversificar las identidades étnicas de los presentadores, de tal manera que todos los franceses (sea cual sea el color de su piel) se vean reflejados en ellos.

Es necesario observar cómo, al mismo tiempo, se extendía en varios países europeos otra lógica: la presencia en los medios de todas las voces y de todas las ideas, basada en el interés objetivo de sus aportaciones, el interés medido y determinado por los profesionales de la información. La adopción en Italia de la llamada *paris conditio*, es decir, situación paritaria, conducía a determinar que en los debates políticos, tan frecuentes en las televisiones italianas, la presencia de cada fuerza política se definiese en pie de igualdad, y no reflejando proporcionalmente su peso electoral. Lógicas similares se pusieron en marcha en Holanda o en los países escandinavos o, sin llegar tan lejos, en la BBC británica, donde se estableció que la presencia de las diversas fuerzas políticas debería hacerse, no sobre la base de los resultados porcentuales exactos, sino en tres "rebanadas", correspondientes, respectivamente, a los partidos más grandes, a los partidos medios con representación parlamentaria y a los partidos locales.

De la metodología adoptada por el CAC, y explicitada en el informe elevado al Parlamento en 2001, se derivó la práctica de la publicación mensual de informes correspondientes a trimestres acumulados, donde se vaciaban exhaustivamente los contenidos de los programas informativos dedicados a Cataluña de las diversas cadenas de televisión (desde TV3 hasta las desconexiones catalanas —¡cuando existían dichas desconexiones!— de los operadores de ámbito general español); posteriormente, se incorporaron los programas de tertulia, debates y entrevistas. También se adoptó una medida similar para la programación radiofónica.

Es preciso observar que el CAC no podía hacer nada más que eso, dado que la legislación no definía qué había que entender por *pluralismo* (aunque se interpretó que la acogida por parte del legislador del informe de 2001, proponiendo la hipótesis *proporcionalista*, era una cobertura suficiente) y, sobre todo, porque no se establecía ninguna sanción para los infractores de esta obligación. En este caso, sólo se podían publicar los resultados y esperar que eso generase una cierta presión ambiental sobre aquellos medios que se alejasen más marcadamente de las pautas globales sugeridas. En este sentido, se confiaba en el impacto que pudiese tener la autoridad moral del Consejo (esperando que *moral* quisiese decir en este contexto un poco más de lo que futbolísticamente llamamos *victoria moral*...).

Había tres grandes dimensiones que quedaban mal recogidas en esta aproximación:

1. La convivencia entre medios de alcance catalán y medios de alcance general español. Obviamente, el Consejo sólo podía tener atribuciones sobre los primeros; pero la ausencia de una autoridad reguladora a escala española daba lugar a una situación de asimetría negativa para los operadores catalanes, que cada mes podían verse más o menos expuestos a críticas, mientras que los operadores de ámbito general evitaban esta situación. Así, por ejemplo, la deriva de los contenidos de TVE en los últimos años del Gobierno Aznar no eran objeto de análisis objetivado (otra cosa era la crítica política de los partidos), mientras que los informativos de TVC eran sometidos a una observación minuciosa. Ahora bien, eso podía significar dejar de lado el hecho de que en condiciones normales, a pesar de que TVC es el operador más seguido en Cataluña y el más valorado por los espectadores, más de la mitad de los catalanes siguen los informativos emitidos por cadenas no catalanas.
2. La existencia de un frondoso paisaje comunicativo local en Cataluña. Se ha podido identificar más de un centenar de televisiones locales (con un reparto equitativo entre públicas y comerciales) y cerca de 400 emisoras de radio, en todas las situaciones imaginables; la mera distinción entre radios públicas y privadas no sirve de mucho cuando hay cadenas de todo tipo, emisoras aparentemente comunitarias emitiendo desde dependencias municipales, emisoras públicas gestionadas por operadores privados, etc. Obviamente, seguir con exhaustividad las programaciones del mundo local era y es imposible. Había que abrir aquí un canal de recepción de denuncias o quejas sobre las líneas editoriales seguidas por determinados medios locales que el CAC podría analizar y, de hecho, intentar llegar a un arbitraje.
3. La no distinción entre medios de titularidad pública y de titularidad privada en el ámbito televisivo. Eso hace que, aún hoy, las obligaciones de unos y otros en cuanto a los contenidos de las respectivas programaciones sean idénticas. Así, está tan obligada a seguir el principio de pluralismo una televisión pública como una privada, una local como una de alcance general e, incluso, un canal

generalista y un canal especializado. Las previsiones constitucionales y, posteriormente, la Ley Orgánica Reguladora de Radio y Televisión Española (que, como su nombre indica, es de aplicación a todas las televisiones que operan en España) corresponden a un sistema anterior, donde no había televisiones de titularidad privada, ni autonómicas, ni locales. Esta identidad de regímenes jurídicos entre medios públicos y privados, a pesar de que se encuentran en situaciones completamente diversas, ha generado un ruido de fondo permanente que ha llegado hasta hoy, aceptándose, por razones intuitivas, que no es sensato atribuir a unos y otros el mismo volumen de obligaciones, pero donde no existe ningún consenso sobre cuáles son las obligaciones propias de los operadores públicos y de las cuales, por lo tanto, se podrían liberar los privados.

Inicio de balance

Después de un periodo ya relativamente largo de experiencia en el seguimiento de las programaciones de los medios de Cataluña (como presenta este número de *Quaderns*), ¿qué balance hay que hacer, sobre todo, del rendimiento?

El lector que tuviese la posibilidad de examinar sucesivamente los diversos informes publicados desde 2001 hasta ahora observaría, en primer lugar, que los excesos que se habían podido observar en medios catalanes o locales, en cuanto a la presencia excesiva de las autoridades políticas en la programación en contraste con la subestimación de los partidos y los personajes de la oposición, se han ido reduciendo. Se pone de manifiesto que, especialmente en el ámbito de los medios locales, la oposición ha ido adquiriendo mayor presencia y visibilidad. ¿Se puede atribuir esta evolución a la actividad del CAC? Pienso que, en buena parte, la respuesta debe ser indudablemente afirmativa: el hecho de que mensualmente se publicase, de forma comparable, la anatomía de las diversas programaciones, conducía a acercarse al promedio, a reducir aquellas prácticas más alejadas de lo considerado aceptable.

Ahora bien, ¿es una metodología adecuada para cualquier estudio sobre los contenidos de los programas informativos? Probablemente no. La construcción de

estructuras de percepción, los intentos de manipulación o la calidad de la información proporcionada no pueden medirse con minutos o segundos de tiempo de pantalla, o sobre porcentajes de presencia de unos y otros actores. Pero eso no es una crítica a la metodología utilizada por el CAC: si acaso, es una invitación a los que proponen otros terrenos de intervención a elaborar y proponer metodologías y estrategias de análisis alternativas o complementarias. La vieja reivindicación, por ejemplo, sobre la necesidad de incorporar elementos cualitativos a los informes mensuales del CAC, no sólo *desprende un desagradable olor a letras*, sino que, además, choca con la evidencia de que el CSA (que tiene una tarea más fácil que el CAC: pocos operadores y todos de escala nacional francesa) no hace otra cosa, en el terreno del pluralismo, que publicar cifras; y alguna razón debe haber.

Finalmente, en el terreno de la realidad, ¿la acción del CAC ha contribuido a reducir o evitar abusos o infracciones del principio de pluralismo? En cuanto a TVC, tanto los análisis realizados de la propia programación como la percepción ciudadana que se tiene de ella muestran que no hay una situación visible de infracciones del principio de pluralismo. Es cierto se ha producido una evolución, y es cierto que en determinados ámbitos (como el religioso o el lingüístico) hay una percepción más polémica, pero, en general, tanto los indicadores del CAC como la percepción de los espectadores (medida en la encuesta que el CAC realiza anualmente) muestran un conjunto de prácticas perfectamente respetables.

En el ámbito de la comunicación local, la situación debe de ser diferente. Probablemente, los grandes medios locales, más vinculados al área barcelonesa, han ido asumiendo pautas de profesionalidad más sensibles a las exigencias del pluralismo y de unos contenidos más respetuosos hacia las minorías políticas. Pero probablemente es cierto que si pasamos a ámbitos territoriales más pequeños, donde pueden darse situaciones más duras, la realidad es menos satisfactoria. Las insuficiencias económicas de algunos medios (normales en una situación de exceso de oferta) los sitúan en una posición vulnerable, donde pueden verse sometidos fácilmente a exigencias o presiones indeseables. Algunos casos que han llegado al Consejo sugieren que eso es una realidad de dimensiones y alcance difíciles de conjeturar.

Hacia el futuro: un escenario complejo

¿Cuáles son las líneas de desarrollo que se abren a partir de aquí? No me propongo especular sobre las tendencias evolutivas de los medios, sino repasar los elementos que, ya presentes en nuestra realidad o de inminente aparición, obligarán a repensar la estrategia seguida por el Consejo.

Sin duda, las insuficiencias del marco normativo existente son el primer factor a tener en cuenta. Ciertamente, la aprobación de la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña (diciembre de 2005) es un elemento de ordenación de primer orden, pero se encuentra aún en una fase precaria; sigue pendiente el recurso presentado ante el Tribunal Constitucional y, sobre todo, no se ha modificado el marco normativo de la legislación orgánica existente. La anunciada ley general española del audiovisual ha desaparecido de la agenda política y me temo que por tiempo (al menos, mientras las relaciones entre el Gobierno y la oposición sean como las de ahora). Por lo tanto, es previsible que sigamos en una situación de indistinción entre operadores públicos y privados, en una situación de indefinición legal de qué significa *pluralismo* o en una situación de amplísima oferta audiovisual en condiciones legales, a menudo, precarias.

Obviamente, eso se extiende también a la posibilidad de la creación de un Consejo Español de los Medios Audiovisuales, o con una denominación similar, que cubriese el vacío existente de manera excepcional en España. Tampoco se ve con facilidad que se resuelva esta cuestión: el Gobierno español ha conseguido (diciembre de 2006) que desaparezca del Proyecto de Directiva de Revisión de la ya vieja Directiva Europea de Televisión sin Fronteras el artículo que establecía la obligatoriedad de la creación de organismos de regulación independiente en cada Estado.

El segundo gran reto estará constituido por la digitalización en el ámbito televisivo, que puede comportar un crecimiento vertiginoso de la oferta. Cuando la CCRTV ofrezca 8 programas simultáneos, habrá que ver si es posible (y razonable) plantearse lógicas de seguimiento exhaustivo. La aparición de la TDT a escala local puede tener una consecuencia semejante: a pesar de que, pintorescamente, la digitalización representará en Cataluña una reducción de la oferta, el hecho de que los operadores locales salgan de la situación de ilegalidad en que se

encontraban representará la necesidad de asumir unas obligaciones, en cuanto a los contenidos, de las que habrá que verificar su cumplimiento.

Y eso no es todo: la previsible extensión de la IPTV o incluso de la difusión por web (como ya hace, por ejemplo, Vilaweb) representará aún añadir un cero al número de operadores actuando en Cataluña. ¿Cómo abordarlo desde el punto de vista del regulador? Esta pregunta no tiene, hoy, respuesta: es la que están planteándose todos los reguladores europeos, sin que nadie esté encontrando las respuestas adecuadas. Anoto solamente (porque eso sería materia para un número monográfico) que la cooperación entre reguladores de diferentes países está apareciendo como la vía razonable para atender, como mínimo en parte, esta problemática.

El tercer gran reto tiene que ver con el contenido de la intervención reguladora. Parece claro que había problemas en torno al grado de pluralismo efectivo en los medios. Estos problemas se daban con intensidad variable entre unos medios y otros; y se ha entrado en una vía clara de mejora. Ahora bien, ¿eso es todo? Si nos interesa ver el impacto de los medios audiovisuales sobre la sociedad, impacto político en primer término, pero también impacto cultural (difusión o restricción de prejuicios, promoción de ciertos valores, etc.), ¿cómo se puede medir en este contexto?, y ¿cómo puede la acción del regulador contribuir a materializar los objetivos definidos por el legislador? La preocupación creciente del CAC, más allá del pluralismo, por la calidad de la información puesta al alcance de los ciudadanos, o el eco de la polémica en torno a los bloques electorales, o la alarma social generada por los contenidos difundidos a través de la cadena radiofónica COPE, muestran que garantizar la pluralidad de las presencias en la programación es un requisito necesario, pero no suficiente: asegurar la contribución de los medios audiovisuales a una política decente dentro de una sociedad democrática sigue siendo un reto, que seguirá requiriendo la actividad de los reguladores independientes.