

Política audiovisual para la diversidad:

el caso del CSA francés y la regulación para promover una mejor representación de la sociedad en la TV



Ricardo Carniel Bugs¹

Resumen: Los organismos independientes de regulación vienen consolidándose a escala global como actores esenciales para el correcto funcionamiento de los medios audiovisuales. Además de supervisar el cumplimiento de las normas y sancionar los canales que emiten contenidos que vulneran derechos fundamentales o considerados nocivos a la audiencia, cada vez más reguladores desarrollan reglas positivas, fomentando valores deseados en la programación de la TV. Este artículo analiza el caso francés del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y sus acciones para mejorar la representación de la diversidad social en los contenidos audiovisuales. Los resultados indican que este tipo de regulación puede modificar viejos hábitos de los medios y contribuir a un discurso más equitativo en la televisión.

Palabras clave: Regulación. Diversidad. Televisión. Francia.

¹ Jornalista, doutor em Comunicação y Periodismo, professor e pesquisador posdoutoral no Departamento de Periodismo y Ciencias de la Comunicación da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Coordenador adjunto do Máster Erasmus Mundus "Crossing the Mediterranean: towards Investment and Integration" (MIM). Pesquisador do Laboratori de Prospectiva i Recerca en Comunicació, Cultura i Cooperació (LAPREC).

Política audiovisual para a diversidade: o caso do CSA francês e a regulação para promover uma melhor representação da sociedade na TV

Resumo: Os organismos independentes de regulação vêm consolidando-se em escala global como atores essenciais para o correto funcionamento da mídia audiovisual. Além de supervisionar o cumprimento das normas e atuar os canais que emitam conteúdos que violem direitos fundamentais ou considerados nocivos à audiência, cada vez mais reguladores desenvolvem regras positivas, fomentando valores desejados na programação da TV. Este artigo analisa o caso francês do *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* e suas ações para melhorar a representação da diversidade social nos conteúdos audiovisuais. Os resultados indicam que este tipo de regulação pode modificar velhos hábitos da mídia e contribuir a um discurso mais equitativo na televisão.

Palavras-chave: Regulação. Diversidade. Televisão. França.

Audiovisual policy for diversity: the case of the French CSA and the regulation to promote a better representation of society on TV

Abstract: Independent bodies of regulation are consolidating themselves on a global scale as essential actors for the proper functioning of the audiovisual media. In addition to monitor compliance with audiovisual standards and to sanction channels that broadcast content that violate fundamental rights or are considered harmful to the audience, more and more regulators develop positive rules, promoting desired values in TV programming. This article analyzes the French case of the *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* and its actions to improve the representation of social diversity in audiovisual content. The results indicate that this type of regulation can modify old media habits and contribute to a more equitable speech on television.

Key words: Regulation. Diversity. Television. France.

Introducción

Hace casi una década, el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO publicó un manual de indicadores para evaluar el nivel de desarrollo de un sistema mediático. Entre varios criterios, se considera esencial una regulación adecuada para el sector audiovisual y la independencia de la autoridad reguladora respecto a los poderes político y económico para que dicha regulación conduzca “a la libertad de expresión, pluralismo y diversidad de los medios de comunicación social” (UNESCO, 2008, p. 9).

Este posicionamiento reitera declaraciones hechas anteriormente por otras instituciones supranacionales como el Consejo de Europa o la Comisión Europea, y coincide con la noción de que los medios audiovisuales constituyen un sector especialmente sensible, en el que confluyen derechos fundamentales de la ciudadanía e intereses variados, por lo que exige una regulación diferenciada, llevada a cabo por una autoridad también distinta, un organismo independiente de regulación (GUYOT; TIAO, 2007; TORNOS MAS, 1999).

No existe un modelo único de autoridad reguladora, ya que cada Estado asigna a su regulador diferentes funciones relacionadas con los aspectos de su propio mercado, como la concesión de licencias y/o la supervisión de los contenidos audiovisuales. En este ámbito, gran parte de los reguladores existentes tienen la misión de velar por los límites a la libertad de comunicación audiovisual, las normas sobre lo que los medios no pueden emitir como, por ejemplo, contenidos racistas, dañinos a los menores de edad o a la salud pública, etc. En otras palabras, la función regulatoria tiende, principalmente, a evitar la emisión de contenidos considerados negativos o que vulneran la legislación de un país. No obstante, hay una tendencia

creciente de que la regulación debe contemplar también normas concretas para potenciar acciones positivas en el sector audiovisual, es decir, lo que los medios deberían difundir. En la Unión Europea, uno de los principales ejemplos es la política de cuotas de obras audiovisuales europeas, por la que las emisoras de TV deben programar un porcentaje de contenidos producidos en los países miembros de la UE, para estimular el mercado común y garantizar la diversidad cultural (HARCOURT, 2005).

En esta línea, encontramos el caso del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* de Francia. Creado en 1989, uno de los pioneros en Europa, el organismo regulador francés es un referente para otros países, tanto en la configuración de una autoridad independiente como en el ejercicio de sus funciones. A partir de una revisión cualitativa de base legal y documental, analizamos las actuaciones del CSA para favorecer la representación de la diversidad de la sociedad francesa en la TV. El artículo se estructura en tres partes: primero repasamos brevemente los antecedentes históricos y las principales características de configuración de la autoridad independiente; en la segunda, recogemos los aspectos legales que atribuyen al CSA la misión de velar por la diversidad en los medios audiovisuales; en la tercera parte, analizamos los informes enviados por el CSA al Parlamento francés, en los que detalla sus acciones y nos permite identificar algunos resultados de dicha regulación en la programación de la TV francesa en los últimos años².

Un regulador independiente para un sector liberalizado

Francia acabó con su monopolio estatal de la radiodifusión a comienzos de los 80³, permitiendo el surgimiento de nuevos canales de TV de gestión privada que transformaron el paisaje audiovisual del país (WOLTON, 1993). El proceso de liberalización sería completado con la Ley relativa a la libertad de comunicación⁴, que instauró los principios de la radiodifusión en territorio francés, así como la misión atribuida al Servicio Público Audiovisual. Tan pronto autorizó la entrada de nuevos actores en este mercado, el gobierno creó una autoridad independiente para regular el sector, convirtiéndose en uno de los precursores de esta tendencia en Europa (INA, 1996). La Ley de 1982 creó la *Haute Autorité de la communication audiovisuelle*, encargada especialmente de garantizar la independencia de los medios de gestión pública. Este organismo no llegó a encontrar su lugar en el organigrama institucional francés y rápidamente se vio inmerso en disputas políticas (AUTIN, 2007, p. 2). Cuatro años después, la Ley 86-1067 sustituyó la primera autoridad por la *Commission nationale de la communication et des libertés*, con poderes para autorizar el uso de infraestructuras de telecomunicaciones y garantizar que los operadores aplicasen el principio de tratamiento igualitario entre los usuarios. La autoridad, concebida como independiente, estaba dirigida por un órgano colegiado de 13 miembros⁵. Sin embargo, este regulador también tendría una vida corta. Entre julio y diciembre de 1988, expertos reunieron sugerencias de profesionales audiovisuales, se realizaron consultas con

² Este artículo revisa y actualiza algunos de los resultados obtenidos en el desarrollo de nuestra tesis doctoral (AUTOR, 2013).

³ *Loi n°82-652 sur la communication audiovisuelle* (FRANCIA, 1982).

⁴ *Loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication* (FRANCIA, 1986).

⁵ Seis miembros nombrados por los Presidentes de la República, del Congreso y del Senado; un miembro del Consejo de Estado; dos magistrados representantes del Tribunal de Cuentas y del Tribunal de Casación; y los demás, entre académicos y personalidades de la prensa, audiovisual y telecomunicaciones.

representantes políticos, el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley, hubo debates en el Senado y en la Asamblea y, antes de que terminara el año, el texto aprobado ya estaba en manos del Consejo Constitucional (NEVOLTRY; DELCROS, 1989, p. 14-15).

Así, a comienzos de 1989, la norma relativa a la libertad de comunicación fue modificada⁷; el primer artículo del nuevo texto constituyó el nuevo *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) para garantizar el ejercicio adecuado de la libertad de comunicación por cualquier método de comunicación electrónica. El CSA se encargó de asegurar el trato igualitario, velar por la independencia y la imparcialidad de los medios audiovisuales públicos, garantizar la libre competencia en el mercado y el desarrollo de la producción nacional, defender el prestigio de la lengua y la cultura francesas, así como verificar la calidad y la diversidad de los programas y contenidos, siendo este último un aspecto de especial relevancia para este estudio, ya que la norma anterior no mencionaba expresamente la calidad y la diversidad de la programación de TV. El nuevo texto no solo llamó al Consejo a supervisar los programas, sino que también le permitió formular propuestas para mejorar dicha calidad en los contenidos audiovisuales (NEVOLTRY; DELCROS, 1989, p. 30). De este modo, con el beneplácito del Consejo Constitucional francés, el CSA fue definitivamente establecido como regulador independiente de los medios audiovisuales (AUTIN, 2007, p. 3).

Ya en 2013, una nueva Ley entró en vigor para reforzar esa independencia, es decir, el alto grado de autonomía del CSA frente al poder político⁸ y al mercado. Para esta misión, la toma de decisiones depende de una comisión colegiada, compuesta por siete miembros: uno nombrado por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y otros tres por el Presidente del Senado, después de una votación en cada cámara en la que necesitan obtener tres quintos (3/5) de votos favorables⁹. Los *consejeros* deben elegirse con base en sus competencias económicas, jurídicas o técnicas, o en su experiencia profesional en la comunicación, principalmente en el sector audiovisual o las comunicaciones electrónicas (FRANCIA, 2013). Los nombramientos deben respetar también el criterio de equidad entre mujeres y hombres. Los consejeros tienen un mandato de seis años, no renovable, que no puede ser revocado, excepto en los casos de delitos establecidos por ley. La legislación también determina un fuerte régimen de incompatibilidades entre el cargo y cualquier otra actividad electiva o profesional remunerada.

El CSA es un referente internacional como autoridad independiente, y con la Ley de 2013 su autonomía fue reforzada, ya que fue dotado de personalidad jurídica propia (*personnalité morale*). Asimismo, el regulador tiene la capacidad de establecer sus reglamentos operativos internos y aprobar su propio presupuesto, posteriormente validado por el Parlamento. En cuanto a sus tareas, el Consejo ha consolidado amplias funciones sobre los servicios de comunicación audiovisual¹⁰: es el responsable por todo el proceso de asignación de frecuencias y concesión de autorizaciones para el uso del espectro radioeléctrico, estableciendo

⁷ *Loi n°89-25, du 17 janvier 1989, modifiant la Loi 86-1067 du 30-09-1986 relative a la liberté de communication* (FRANCIA, 1989).

⁸ *Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*, que modifica y actualiza la ley general de comunicación audiovisual de 1986 (FRANCIA, 2013).

⁹ Históricamente, formaban el Consejo nueve miembros designados a partes iguales por los Presidentes de la República, Senado y Asamblea Nacional. Desde 2013, el órgano colegiado viene siendo reducido gradualmente hasta la nueva formulación indicada por la ley, para dar más autonomía al CSA respecto al Gobierno de la República. Como nota negativa, en la composición del CSA establecida a finales de los años 80 desaparecieron los representantes del poder judicial y de los profesionales de la comunicación.

¹⁰ *Loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications*, que establece la distinción entre los servicios de telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual. JORF N° 303, de 30/12/1990.

las condiciones impuestas a los operadores en sus respectivas licencias. Además de las reglas generales, las convenciones establecen normas específicas para cada operador, de acuerdo con las características exigidas por el servicio (características de la producción propia, programación cultural y educativa, comunicación local, etc.).

En los medios de comunicación públicos, el CSA designa parte de los miembros de sus consejos de administración; de la misma forma, el regulador está llamado a emitir su opinión sobre los *cahiers des charges* (contrato-programa de cada emisora) y debe supervisar el cumplimiento de la misión de servicio público establecida en este contrato, un conjunto de compromisos que incluye, por ejemplo, la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento en programas de información política. Una de las principales potestades del CSA es la reglamentaria, la capacidad de desarrollar reglas específicas derivadas de las leyes generales. Este aspecto generó controversia entre juristas y políticos, pero el Consejo Constitucional emitió un veredicto favorable al CSA, reconociendo una capacidad reglamentaria especial, subordinada a la legalidad constitucional y al poder legislativo (AUTIN, 2007; NEVOLTRY; DELCROS, 1989).

Respetando las condiciones incluidas en la licencia de cada operador audiovisual (de gestión pública o privada), el CSA debe monitorizar a todos para asegurar la protección de la infancia y la juventud frente a contenidos perjudiciales; supervisar la publicidad emitida; estimular y verificar la difusión de películas y obras audiovisuales en francés y europeas, especialmente durante el horario de máxima audiencia (*prime time*); regular los compromisos de inversión de los prestadores de servicios audiovisuales en la producción audiovisual y cinematográfica, entre otros.

Cuando los medios vulneran las normas, la actuación del CSA está amparada por su potestad sancionadora. Dependiendo de la gravedad de la infracción, el regulador puede imponer a los operadores desde una advertencia, multas económicas, suspensión de un programa por hasta un mes, reducir en un año la vigencia de la licencia de operación o, en casos muy graves, la revocación definitiva de la concesión. En cualquier caso, el Consejo también puede instar a una emisora de radio o TV a que difunda durante su programación un comunicado sobre la infracción cometida y la sanción recibida. Todas las decisiones del CSA deben publicarse en el Diario Oficial francés y pueden ser objeto de recurso por la vía contenciosa del Consejo de Estado. Para garantizar la transparencia del ente regulador, el CSA debe rendir cuentas anualmente a través de un informe de actividades que presenta a los poderes públicos – y a la ciudadanía – y sus finanzas son fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas.

La configuración del regulador francés no responde a todos los elementos y características formales, comúnmente asociados a la independencia de las autoridades reguladoras existentes en Europa (HANS BEDROW INSTITUTE *et al*, 2011). Pero en la práctica, el Consejo ha consolidado su papel como autoridad pública independiente en el panorama

audiovisual francés y se ha convertido en una referencia para otros países en Europa y en otras regiones, como el Norte de África y el Oriente Medio (sur del Mediterráneo). Su misión también fue reforzada por otras políticas, como la reglamentación para mejorar la representación de la diversidad, que trataremos a continuación.

La misión de velar por la diversidad

Hemos visto que en la Ley 89-25 ya estaba presente la preocupación por garantizar la diversidad en los contenidos. A partir de 2006, este objetivo ganó protagonismo con la entrada en vigor de la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades, normativa destinada a combatir la discriminación y promover la diversidad social en Francia¹¹. Además de producir cambios legales en áreas como el mercado laboral, nuevos elementos repercutieron en el sector audiovisual. El CSA fue llamado a adoptar medidas para promover la cohesión social, la diversidad cultural y la lucha contra la discriminación, además de fomentar una programación audiovisual que reflejase esta diversidad social. En 2009, la legislación sobre comunicación audiovisual sufrió una importante reforma, impulsada por los entonces inminentes avances tecnológicos y cambios sociales, que consolidó el CSA como *garante* del ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual por cualquier método de comunicación electrónica¹².

En aquel período, el CSA ya venía implementando acciones para promover la diversidad en la TV. En 2007, el Consejo “invitó” a los operadores a vigilar el tratamiento de diferentes orígenes y culturas en los contenidos audiovisuales (CSA, 2008, p. 91). También instó a los canales de radio y televisión a promover la diversidad y combatir la discriminación en todos sus aspectos (género, edad, origen, discapacidad, etc.). En este sentido, el grupo de trabajo sobre *Diversidad* celebró audiencias públicas, cuyo principal resultado fue la creación de un observatorio encargado de realizar un gran estudio sobre la representación social en la televisión.

Así, el *Observatoire de la diversité dans les médias audiovisuels* comenzó a funcionar en marzo de 2008. Su misión es supervisar, orientar y validar el trabajo del CSA en lo relacionado con la diversidad cultural (CSA, 2009, p.16). Los primeros resultados publicados a finales de aquel año no fueron muy alentadores, indicando que la diversidad en la televisión sólo había mejorado ligeramente en comparación con otro estudio realizado en 1999, casi una década antes. Asimismo, los programas que menos representaban la diversidad eran precisamente los géneros televisivos con mayor impacto en la construcción del imaginario colectivo: obras de ficción, programas informativos y de entretenimiento. De este modo, el CSA decidió crear un “Barómetro” de la diversidad, un sistema de medición regular y publicación semestral de resultados para constatar la evolución de la situación.

¹¹ *Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances* (FRANCIA, 2006). Texto modificado en 30/12/2011, sin cambios en lo concerniente al sector audiovisual.

¹² *Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, (FRANCIA, 2009). En la misión de promover la diversidad, el texto puso especial énfasis en los territorios ultramar de Francia.

En 2009, el Barómetro publicó los primeros resultados de la representación televisiva de la diversidad, considerada insatisfactoria en todas las categorías analizadas (origen, sexo, categoría socioprofesional y discapacidad). Paralelamente, el Observatorio de la Diversidad promovió una campaña para involucrar a todos los agentes del sector audiovisual en el proceso, realizando audiencias con representantes de la formación profesional para los medios, de la creación audiovisual (productores, guionistas, intérpretes, etc.) y los responsables de agencias de talentos y directores de reparto, así como los centros de formación de periodistas, para concientizar sobre la importancia de construir un imaginario colectivo representativo de la riqueza y la variedad de la sociedad francesa (CSA, 2010).

Al final del año, el CSA adoptó una nueva reglamentación para incentivar la representación de la diversidad en la TV¹³. Como resultado, las condiciones de las licencias de las emisoras privadas sufrieron un cambio, que incluyó compromisos formales y anuales en términos de diversidad, de forma similar al contrato-programa de los canales públicos de *France Télévisions*¹⁴. Son ejemplos de estos compromisos la sensibilización del equipo periodístico sobre la materia, o la garantía de una cuota proporcional de papeles en obras de ficción para actores que representen la diversidad cultural y social. A partir de entonces, se instó a los operadores a informar anualmente al CSA sobre los progresos realizados en este sentido.

Aplicación y monitorización de la regulación de contenidos

Después de revisar la normativa pertinente, en este apartado identificaremos las actuaciones del CSA relacionadas con la diversidad y los avances señalados por el propio regulador. Para ello, analizamos los Informes Anuales de rendición de cuentas de las actividades del Consejo, y los informes específicos sobre la diversidad que el CSA elevó al Parlamento francés y referentes al período entre 2009 y 2015.

Los informes de la actuación del CSA nos permiten verificar un conjunto variado de acciones relativas a los contenidos audiovisuales, entre las que destacan decisiones orientadas a cohibir y penalizar los operadores que no cumplieron sus obligaciones. El cuadro abajo resume los casos más representativos: advertencias, requerimientos¹⁵ y sanciones respecto a la diversidad cultural y social.

¹³ *Délibération du 10 novembre 2009 tendant à favoriser la représentation de la diversité de la société française sur les chaînes nationales.*

Disponible en: <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-10-novembre-2009-tendant-a-favoriser-la-representation-de-la-diversite-de-la-societe-francaise-sur-les-chaines-nationales>
Acceso en 12 ene. 2016.

¹⁴ *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.* Disponible en:

<http://www.legifrance.gouv.fr/af-fichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020788471&fastPos=1&fastReqId=1553707249&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> Acceso en: 12 ene. 2016.

¹⁵ Traducción libre de “*Mise en demeure*”, el paso previo a la apertura de un expediente sancionador.

Tabla 1 - Acciones disciplinarias del CSA relacionadas con la diversidad

Año	Decisiones y actuaciones
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Dos requerimientos al operador de satélite <i>Eutelsat</i> por no actuar contra los canales internacionales <i>Al Rahma</i> y <i>Al Aqsa</i>, que emitían contenidos antisemitas y discriminatorios. - Tres advertencias a emisoras de radio por declaraciones ofensivas, despectivas o injuriosas contra un ciudadano chino, la población de Guadalupe o el pueblo polaco.
2010	<ul style="list-style-type: none"> - 11 requerimientos y dos advertencias a diferentes operadores de radio y TV por contenidos discriminatorios por raza, religión, orientación sexual, nacionalidad o incluso alguna discapacidad de las personas.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de dos procedimientos disciplinarios a programas radiofónicos por declaraciones xenófobas y racistas contra las comunidades haitiana, jamaicana, dominicana y española. - Requerimiento a la televisión TF1 cuyo programa emitió una caricatura estereotipada y degradante de las personas y la cultura polinesias.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Requerimientos y/o advertencias a seis radios por emisión de comentarios racistas o afirmaciones como, por ejemplo, que la diversidad cultural es nefasta para la sociedad. - Dos emisoras de radio fueron sancionadas a leer una declaración en directo para retratarse de afirmaciones contrarias a la integración cultural.
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Tres requerimientos enviados a emisoras de radio por afirmaciones y comentarios injuriosos, misóginos, de connotación racista, homófobos o islamófobos. - Advertencias a tres canales de televisión por contenidos que podían fomentar comportamientos discriminatorios por motivos de religión o de orientación sexual.
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Advertencias a dos radios por relacionar inmigrantes y/o determinadas nacionalidades con violaciones, secuestros, robos y otros delitos. - Advertencia a una televisión por comentarios ofensivos contra la comunidad armenia.
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Tres requerimientos a canales de radio y TV debido a contenidos ofensivos o denigrantes contra la comunidad judía o las personas con síndrome de Down. - Seis advertencias a emisoras de radio y TV por declaraciones que podrían alentar el odio o la discriminación contra los musulmanes.

Fuente: elaboración propia a partir de CSA (2010; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a; 2015a; 2016a).

Podemos observar que, en el período analizado, la radio originó más actuaciones del CSA que la TV, pero la programación televisiva no estuvo libre de contenidos prejuiciosos o denigrantes.

Además de perseguir los contenidos contrarios a la normativa audiovisual francesa, el CSA desarrolló la regulación de criterios positivos para favorecer la representación de la diversidad en la televisión. Así, en

adelante nos concentramos en los Informes específicos sobre la representación de la diversidad de la sociedad francesa en la televisión¹⁶.

El primer informe publicado en 2010, relativo a los años 2008 y 2009 (antes de la entrada en vigor de las normas específicas sobre diversidad) indicaba que a pesar de la cooperación de muchos medios, la promoción de la diversidad debía apoyarse en medidas más incisivas. El CSA recomendó reforzar el sistema de subvenciones a la producción audiovisual que promoviera la diversidad, con recursos adicionales de otros órganos (como la *Agence Nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*), y también propuso modificar un reglamento para que los contenidos de esta naturaleza contabilizaran el doble en el cálculo de las cuotas de exhibición audiovisual francesa que los medios debían cumplir.

A partir del informe sobre el ejercicio 2010, los documentos presentan la misma estructura básica de información: por un lado, todas las medidas institucionales adoptadas por el CSA, audiencias públicas, consultas, acuerdos con otras autoridades e instituciones, iniciativas reguladoras, etc. Por otro, presentan: los resultados anuales del Barómetro sobre la diversidad en la TV; el nivel de cumplimiento de los compromisos adoptados por cada proveedor de servicios audiovisuales y los compromisos acordados para el año siguiente¹⁷. Repasaremos de manera resumida estos tres últimos aspectos para observar la evolución de los resultados.

En 2010, el Barómetro registró los primeros – y tímidos – señales de mejora en los indicadores de diversidad en la TV francesa. Hubo un aumento de la presencia de mujeres percibidas como “no blancas” en los programas de entretenimiento, pero también se evidenció que personas con alguna discapacidad tenían una escasa visibilidad, tanto en la ficción como en la información. De forma global, el Consejo constató que la media de los indicadores era mucho menor de la esperada. La representación de las mujeres se situaba en torno al 36% del total, principalmente en papeles secundarios. El análisis también indica una sobreexposición sistemática de personas percibidas como “blancas” desempeñando el papel protagonista o de “héroe” (CSA, 2011b, p. 11).

En el seguimiento de los compromisos de los operadores, estos no se cumplieron en dos casos, por lo que el regulador envió requerimientos a *Direct8* y *NRJ 12*. El informe también recogió ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la organización interna de las emisoras, la elección temática de los programas o de los contenidos dirigidos especialmente a determinados colectivos.

En 2011 también se encontraron grandes disparidades entre los canales y tipos de programas. En esta ocasión, sin embargo, el Barómetro indicó un avance positivo en los datos globales sobre la diversidad de orígenes: la tasa media de personas percibidas como “no blancas” subió del 12% al 15%. En los programas de entretenimiento, esta representación alcanzó el 20%, pero en los contenidos informativos quedó estancada y por debajo de la media (CSA, 2012b). Otros datos significativos: presencia de mujeres como protagonistas en obras de ficción (41%) y como presentadoras de contenidos informativos (46%),

¹⁶ *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*. Todos los informes son publicados en el año siguiente al ejercicio en cuestión.

¹⁷ El período a partir de 2010 está bajo la vigencia de la nueva Ley de Comunicación Audiovisual y de la Deliberación del CSA (2009), es decir, los canales de televisión ya tienen compromisos específicos sobre diversidad.

aunque en el cálculo total la representación femenina no pasaba del 35% (y a pesar de que “ellas” eran el 51% de la población francesa). En cuanto a las categorías socioprofesionales, el tiempo de uso de la palabra se concentra en las personas de categorías más elevadas (81%), siendo la ficción el género que presenta mayor diversidad de profesiones. Las personas con discapacidad también seguían infrarrepresentados en la TV francesa (cerca del 0,6%), aunque en casos como el de la emisora *Gulli* se llegó al 3%. En su análisis por grupos mediáticos, el CSA identificó un nivel aceptable de cumplimiento de los objetivos establecidos y destacó una serie de buenas prácticas realizadas por varios canales de TV. El regulador también observó una toma de conciencia por parte de muchas emisoras que asumieron nuevos compromisos y estrategias para el año siguiente como, por ejemplo, un sistema de atribución de papeles a actores de diversos orígenes, la difusión de una serie de TV sobre discapacidades o el aumento de mujeres en tertulias y debates. A finales de 2011, el CSA firmó la *Carta de la Diversidad*, que presenta el compromiso de empresas e instituciones a promover el pluralismo y buscar la diversidad en la gestión interna de sus trabajadores.

En 2012, el CSA hizo hincapié en el combate a la escasa representación de personas con discapacidad, uniendo fuerzas con el *Défenseur des droits* francés para exigir a los medios una mayor cobertura de los Juegos Paralímpicos de Londres, y definiendo compromisos específicos para canales públicos y privados. Entre otras iniciativas, el CSA adhirió a una Declaración conjunta de la Red de Autoridades Regulatoras del Mediterráneo (RIRM) sobre la lucha contra los estereotipos de género en los medios audiovisuales¹⁸. La representación de la diversidad se incluyó como criterio en la selección de los nuevos canales de TDT. Pero los datos del Barómetro relativos a 2012 fueron “decepcionantes” (CSA 2013b).

Ya en 2013, una de las acciones emblemáticas del CSA fue una asociación inédita con las cadenas de televisión nacionales para promover la diversidad. Cada emisora produjo un *spot* bajo el título común “*Nous sommes la France*”, que fue difundido durante el día 14 de Julio, Día Nacional de Francia, para conmemorar la diversidad del país¹⁹. A partir de este año, la cuestión de género ganó mayor protagonismo en los trabajos del Consejo, que creó el grupo de trabajo sobre “Derechos de la Mujer”. Aunque relacionadas con la diversidad, las actividades de este ámbito ganaron un espacio específico en las actuaciones e informes del CSA. A diferencia del año anterior, los resultados del Barómetro tuvieron pequeñas mejoras. Aumentó la representación de las mujeres (37%), de la diversidad de orígenes (16%), y de categorías socioprofesionales medianas – empleados, funcionarios públicos o inactivos (29%) –, mientras la presencia de discapacitados cayó a la mitad (0,4%). La metodología del Barómetro fue revisada, incluyendo también la variable de edad, además de elementos cualitativos de análisis. En este sentido, el estudio reveló que jóvenes (menores de 20 años) y personas mayores de 65 años tenían una presencia residual en los medios (5%), además

¹⁸ Mediterranean Network of Regulatory Authorities, *Declaration on the Fight against Gender Stereotyping in the Audiovisual Media*, treaty document (2012).

Disponible en: http://www.rirm.org/medias/_documents/en/209.2.Declaration%20on%20the%20fight%20against%20gender%20stereotypes_Lisbon_%2023%20November%202012.pdf
Acceso en: 12 ene. 2016.

¹⁹ Esta iniciativa se mantuvo en los años siguientes, y a partir de 2015 también abarcó emisoras de radio.

de estar frecuentemente asociados a “problemas”, en el caso de los jóvenes, y los mayores presentados como un “fardo” para la sociedad (CSA, 2014b). También se realizó un estudio específico sobre el espacio dedicado a los deportes femeninos en la televisión, comprobando una enorme desigualdad²⁰.

Los datos referentes a 2014 indican que la representación de la diversidad empeoró en algunos aspectos, disminuyendo la media de visibilidad de casi todos los grupos considerados infrarrepresentados. Sólo la presencia de personas con discapacidad mejoró relativamente (0,7%), a pesar de que seguía siendo ínfima. Según el Informe, las obras de ficción son las que más contribuyeron a mejorar algunos indicadores, mientras los programas informativos y de entretenimiento presentan mayores retrocesos. Por otra parte, el CSA promovió la adopción de una carta firmada por el Consejo, Gobierno y representantes de los medios para promover y favorecer la inserción laboral de personas con discapacidad en el sector de la comunicación audiovisual²¹.

Finalmente, el Informe sobre 2015 comienza con la declaración de que todos los franceses deben poder encontrar un lugar en la Nación y estar representados en la sociedad, especialmente en los medios audiovisuales (CSA, 2016b), una clara alusión a la creciente xenofobia e islamofobia alimentadas por los ataques terroristas perpetrados en Francia. En este sentido, el CSA explica una serie de iniciativas llevadas a cabo para obtener mayor apoyo de los medios sobre la cuestión de la diversidad, como colaboraciones, cursos de formación, etc. Los medios presentaron sus nuevos compromisos anuales, siendo que algunos recibieron críticas del Consejo por repetir las metas del año anterior y poca transparencia de sus actividades, mientras otros fueron destacados como ejemplos por diseñar una estrategia plurianual relacionada con la diversidad. El Consejo modificó su Deliberación de 2009, pasando a exigir también a las emisoras de radio los compromisos anuales para favorecer la diversidad. Y una nueva Deliberación entró en vigor, específicamente sobre la protección de los derechos de las mujeres²².

A pesar de las iniciativas, el Barómetro no registró cambios relevantes. El promedio de personas percibidas como “no blancas” no supera el 14% del total, y cuanto más alta es la categoría socioprofesional de los sujetos analizados, mayor es el índice de “blancos”. Cruzando el origen percibido con el papel desempeñado en los contenidos audiovisuales, los “no blancos” eran el 21% de los figurantes, pero solo el 9% de los “héroes”. De forma similar, las actitudes o comportamientos “negativos” son protagonizados por “no blancos” en el 29% de los casos, mientras que en sólo el 12% de los casos este grupo está relacionado con actitudes o roles positivos.

A continuación, la tabla resume algunos de los principales resultados del Barómetro de la Diversidad en el período analizado:

²⁰ El cual originó un conjunto de recomendaciones a los medios y una iniciativa llamada “24 horas del deporte femenino”, que se repitió en 2015 debido al éxito de su primera edición. Disponible en: <http://www.csa.fr/Espace-Presses/Conferences-de-presse-Conference-de-presse-du-27-janvier-2014-pour-le-lancement-des-24-heures-du-sport-feminin-dans-les-medias-le-1er-fevrier-2014>

²¹ *Charte visant à favoriser la formation et l’insertion professionnelle des personnes handicapées dans le secteur de la communication audiovisuelle*. Disponible en: [file:///C:/Users/1151170/Downloads/Charte%20CSA-Minist%C3%A8re%20Version%20Finale%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/1151170/Downloads/Charte%20CSA-Minist%C3%A8re%20Version%20Finale%20(1).pdf)

²² Délibération n° 2015-2 du 4 février 2015 relative au respect des droits des femmes par les sociétés mentionnées à l’article 20-1-A de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986. Esta regulación establece tres ejes principales: programas que contribuyan a la lucha contra el sexismo y la violencia de género; la representación equitativa entre hombres y mujeres, y el tratamiento de la imagen de la mujer en el audiovisual; y la posibilidad de que los medios asuman compromisos complementarios sobre esta materia, de acuerdo con sus líneas editoriales.

Tabla 2. Evolución indicadores de diversidad en la TV francesa

Indicador	Peso real en la población francesa	Representación en TV 2010 - 2015
Mujeres	52%	Entre 36% y 37% del total, siendo que en algunos años bajó al 35%. El tiempo de palabra ocupado por mujeres en muchos casos no pasa de 1/3 del ocupado por hombres.
Jóvenes con menos de 20 años	25%	Aumentó del 5% al 8% del total, pero según criterios cualitativos tienen poca "voz" y comúnmente asociados a "problemas".
Mayores de 65 años	18%	Entre 5% y 6% del total, frecuentemente asociados a la imagen de "fardo" para la sociedad.
Categorías socioprofesionales más altas	27%	Sobrerrepresentados. Dominan más del 70% del tiempo de palabra y visibilidad en la TV.
Personas con discapacidad	18 - 20%	Prácticamente invisibles (entre 0,4% y 0,7% del total), a pesar de los Juegos Paralímpicos de Londres de 2012.
Origen percibido: diferentes de "blanco"	N/D	Aumentó de 12% a 14%. Gran parte de la presencia de "no blancos" está asociada a categorías socioprofesionales más bajas, papeles o roles secundarios, actitudes negativas o criminalidad.

Fuente: elaboración propia a partir de CSA (2010; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b; 2016b).

El cuadro muestra que no hay avances contundentes en el período analizado. Pero según el regulador, se está consiguiendo una mayor implicación de las emisoras de TV con el tema, y hay que seguir insistiendo en nuevas estrategias y compromisos de los medios para lograr mejores resultados y una representación adecuada de la diversidad (CSA, 2016b).

Consideraciones finales

El rol de los organismos reguladores viene cobrando fuerza en las últimas décadas. Cuando se trata de la regulación de los contenidos audiovisuales, donde influyen cuestiones culturales, tradiciones y derechos humanos fundamentales, se hace especialmente relevante la existencia de una autoridad independiente que busque el equilibrio entre las expectativas del mercado, el poder político y lo que debería ser principal beneficiado: el interés general.

El caso francés de regulación para la diversidad en los contenidos

audiovisuales indica que cuando la legislación tiene objetivos claros, el organismo regulador independiente puede desarrollar las reglas derivadas y aplicadas a la programación audiovisual, fomentando los contenidos afines a los valores y principios deseados por la sociedad en cuestión. En un primer momento, el CSA optó por recomendaciones y negociaciones con operadores audiovisuales para llegar a acuerdos de consenso sobre el asunto. Paralelamente, cumple su tarea de vigilar los contenidos contrarios a las leyes. Las actuaciones disciplinarias realizadas – ninguna sanción grave fue impuesta en el período analizado – revelan que la mayoría de los operadores audiovisuales respeta las leyes, pero las advertencias y requerimientos enviados demuestran que aún no se han erradicado los mensajes racistas, discriminatorios o xenófobos de los medios audiovisuales.

Basado en un marco legal fortalecido, especialmente por las leyes para la Igualdad de Oportunidades (2006) y de Comunicación Audiovisual (2009), el CSA pudo adoptar una postura más contundente en la función reguladora para favorecer la diversidad. A partir de una norma clara y específica, amparada en indicadores estadísticos, los operadores audiovisuales incorporaron a las condiciones de sus licencias el compromiso de mejorar la representación de la diversidad de la sociedad francesa en los contenidos que emiten. De esta forma, en vez de establecer reglas o propósitos estándar para todos los medios, lo que ignoraría las particularidades de cada empresa, el regulador optó por negociar objetivos específicos, propuestos por las propias emisoras, alcanzables dentro de sus especificidades y fiscalizados por el CSA. Este tipo de cambios en la cultura de trabajo de medios audiovisuales no ocurre, naturalmente, de forma inmediata. Los datos analizados entre 2010 y 2015 muestran una evolución limitada, pocos índices presentan mejoras significativas, pero se observa un mayor compromiso de los prestadores de servicios audiovisuales con medidas orientadas a favorecer una representación más equitativa de la diversidad social y cultural en Francia.

De este modo, entendemos que la combinación entre la vigilancia y la penalización de los contenidos negativos y la regulación de elementos positivos obligatorios – no dejando la cuestión solo a la buena voluntad de los medios – puede ser una fórmula eficaz para regular un aspecto tan sensible y complejo como es la representación de la diversidad de una sociedad en la programación televisiva.

Referencias

AUTIN, Jean-Louis. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France. *Revista Catalana de Dret Públic*, v. 34, p. 85-113, 2007.

AUTOR. Título del trabajo, 2013.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2011*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2016a.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2016b.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2011*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2015a.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2015b.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2011*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2014a.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2014b.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2011*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2013a.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2013b.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2011*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2012a.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2012b.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2010*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2011a.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport au Parlement sur la représentation de la diversité de la société française à la télévision*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2011b.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport Annuel 2009*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2010.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport d'Activité 2008*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2009.

CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Rapport d'Activité 2007*. Paris: CSA, Service de l'information et de la documentation, 2008.

FRANCIA. Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle. *Journal Officiel de la République Française*, 30 Jul. 1982.

FRANCIA. Loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication. *Journal Officiel de la République Française*, 79, 01 Oct 1986.

FRANCIA. Loi n°89-25, du 17 janvier 1989, modifiant la Loi 86-1067 du 30-09-1986 relative a la liberté de communication. *Journal Officiel de la République Française*, 18 Jan. 1989.

FRANCIA. Loi n° 2006-396, du 31 mars 2006, pour l'égalité des chances. *Journal Officiel de République Française*, 79, 02 Abril 2006.

FRANCIA. Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. *Journal Officiel de République Française*, 56, 07 Marzo 2009.

FRANCIA. Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public. *Journal Officiel de République Française*, 266, 16 Nov. 2013.

HANS BEDROW INSTITUTE, Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI)-Katholieke Universiteit Leuven, Center for Media and Communication Studies (CMCS)-Central European University, Cullen International y Perspective Associates (eds.). *INDIREG. Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive*. Study conducted on behalf of the European Commission. Final Report, 2011. Disponible en: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf
Acceso en 4 dic. 016.

HARCOURT, Alison. *The European Union and the regulation of media markets*. Manchester: Manchester University Press, 2005.

INA, Institut National de l'Audiovisuel. Régulation audiovisuelle en Europe: une multiplicité d'instances. *Dossiers de l'Audiovisuel*, n. 67. Paris: La Documentation Française, 1996.

LUNT, Peter ; LIVINGSTONE, Sonia. *Media regulation: governance and the interests of citizens and consumers*. Londres: SAGE, 2012.

NEVOLTRY, Florence ; DELCROS, Bertrand. *Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Fondament politique et analyse juridique*. Paris: Victoires

Éditions, 1989.

TORNOS MAS, Joaquim. *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*. Madrid y Barcelona: Consell de l’Audiovisual de Catalunya, Marcial Pons, 1999.

UNESCO. *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Paris: UNESCO, 2008. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf> Acceso en: 11 sept. 2017.

WOLTON, Dominic. Valores y opciones normativas en la televisión francesa. In: BLUMLER, J.G. *Televisión e Interés Público*. Barcelona: Bosch, 1993. p. 191-205.

RECEBIDO EM: 06/12/2017 ACEITO EM: 20/06/2018