



Documento sobre medios de comunicación

RAFAEL RONCAGLIOLO ORBEGOSO Y
JORGE VALLADARES MOLLEDA¹⁹



Contenido

*I. Diagnóstico. I.1. Advertencia sobre la historia de los medios.
I.2. El comportamiento de los medios bajo Fujimori. I.3. Las débiles respuestas
de la democracia. I.4. Los “nudos a desatar” en el futuro. II. Propuestas*

I. DIAGNÓSTICO

I.1. Advertencia sobre la historia de los medios

Trazar la rica y compleja historia de los medios de comunicación o del periodismo en el Perú escaparía totalmente a los propósitos de este capítulo. Se trata, por lo demás, de una historia que ya Juan Gargurevich (1987) viene presentando a través de varios libros valiosos. Pero sí es indispensable advertir, al inicio de este texto, que en el Perú, como en toda América Latina, las relaciones entre los medios de comunicación y la democracia han seguido una trayectoria bastante contradictoria.

¹⁹ RAFAEL RONCAGLIOLO es sociólogo, periodista y profesor universitario. Secretario general de la Asociación Civil Transparencia, desde su fundación en 1994 hasta diciembre de 2002. Ha sido director del Programa Perú de International IDEA y actualmente es secretario técnico del Acuerdo Nacional y coordinador de su Comité de Alto Nivel.

JORGE VALLADARES es coordinador del Programa Reforma Política de la Asociación Civil Transparencia desde el 2002. Ha integrado misiones de observación electoral y asesorado movimientos cívicos en distintos países de América Latina. Es autor de trabajos sobre elecciones y partidos políticos y ha sido profesor asistente en materias de democracia, comunicación para el desarrollo y derecho electoral.

Por un lado, la libertad de expresión ha sido, como es obvio y como ocurre en todas partes, una piedra angular en los breves y salpicados paréntesis democráticos que registra la historia nacional. La Independencia misma fue preparada por los primeros esfuerzos de prensa libre y analítica, cuyo testimonio más alto fue *El Mercurio Peruano*. Y, por restringidos que fueran, todos los periodos de desempeño democrático de nuestra historia, como La República Aristocrática (1895-1919), fueron acompañados del florecimiento de una prensa plural y crítica. Los periodistas peruanos han estado en la primera línea de todas las luchas democráticas que marcan nuestra historia, como resultado de lo cual la profesión de periodista es una de las que tiene un índice más alto de accidentes de trabajo.

No solo eso. Los medios de comunicación, y particularmente la radio, han jugado un papel democratizador llevando información y cultura, y remplazando a la escuela y la telefonía en los más apartados rincones del país.

Pero, al mismo tiempo, ha habido una perniciosa relación entre el poder político y las empresas periodísticas, especialmente las de radiodifusión, que son el foco de esta reflexión. Esta relación ha limitado el cumplimiento de los fines o propósitos democráticos postulados como el rol que corresponde a los medios dentro de la sociedad. Y, contra lo que pudiera pensarse, tampoco resultó posible, a partir de la explotación del espectro radioeléctrico, el desarrollo de una industria cultural importante, pese a todos los estímulos que la historia registra.

Así, a lo largo de la historia nacional, los gobiernos han desarrollado un interés por los medios centrado en el aprovechamiento político y pagado mediante la concesión de ventajas comerciales. Esta relación mercantilista puede constatarse en los albores de la radio y en los de la televisión. Ello queda ilustrado, según Perla (1995), por la donación de una estación radial completa por parte de la Marconi Wireless Telegraph Company of London al Estado, en 1935, en gesto de gratitud por la renovación de la concesión de los servicios de comunicación en el interior del país, así como por la primera reglamentación de la televisión, establecida en 1957, prácticamente para favorecer a un grupo de empresarios.

Peor aún, en contraste con la posición personal de numerosos periodistas, la inmensa mayoría de los golpes militares de la historia nacional fueron apoyados, cuando no auspiciados, por los grandes medios de comunicación. Así ocurrió también en 1968. La historia registra que el golpe militar de Velasco Alvarado contó con el apoyo inicial de los medios y que estos solo tomaron distancia del régimen a medida que este avanzaba en sus reformas sociales y expropiacio-

nes. Moviéndose en la dirección opuesta, muchos de los que condenaron el golpe militar fueron apoyando las reformas concretas desde posiciones coincidentes o, con frecuencia, más radicales que las del propio gobierno militar.

La expropiación de los grandes diarios, el 28 de julio de 1974, sembró una ilusión falaz que terminó en un estrepitoso y lamentable fiasco. La ilusión de que dicha medida podía significar la democratización del poder comunicativo se estrelló contra lo que terminó siendo un burdo manejo gubernamental de los medios. Los periodistas que habían participado de buena fe en el experimento, la mayoría de ellos aún activos en el gremio, terminaron unos exiliados, otros enjuiciados, todos críticos y autocríticos frente a aquella experiencia infeliz.

El trauma producido por la expropiación de 1974 ha vuelto difícil tratar la relación entre medios y democracia, incluso cuando se ha tratado de evitar que se repita un espectáculo bochornoso como el que produjo la televisión peruana bajo Fujimori y Montesinos. Pero, a pesar de esta dificultad, nos parece que la construcción de una televisión libre y democrática sigue siendo una asignatura pendiente y un nudo a desatar para construir una democracia genuina y duradera en el país.

Este propósito es aún más relevante dado el peso que los medios de comunicación, en particular la televisión, han adquirido en la vida política contemporánea y la necesidad de evitar que se repita lo ocurrido en la década pasada.

I.2. El comportamiento de los medios bajo Fujimori

La piedra angular del autoritarismo del gobierno de Fujimori residió en el control simultáneo del aparato del Estado (es decir, el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial y el ejército) y de la televisión de señal abierta. En la medida en que el *set* de televisión ha remplazado a la plaza pública como terreno principal de la acción política, el control de la televisión permitió construir y mantener un régimen que, por supuesto, se asemejaba menos a las dictaduras militares de ayer que a la imagen literaria del *1984* de Orwell.

El control casi monopolístico de la televisión permitió, ante todo, según el viejo concepto de la *agenda setting*, determinar qué alternativas políticas existían socialmente y cuáles no. Como, entre muchos otros, lo ha señalado Castells: “Aunque su efecto sobre las opciones políticas es muy diverso, en las sociedades avanzadas, la política y los políticos que no aparecen en televisión no tienen ninguna posibilidad de obtener el apoyo público, ya que las mentes de la gente se informan sobre todo por los medios de comunicación, y el más

importante de ellos es la televisión. Su impacto social funciona en el modo binario: ser o no ser” (1996, p. 368).

En el régimen peruano de la década pasada, cuando, a pesar del control de la televisión, un competidor u opositor lograba despegar del pantano de la ignorancia colectiva (es decir, del no ser), entonces la televisión se utilizó para difamar y envilecer. Este vilipendio, que logró tumbar candidato tras candidato, fue el complemento de la desinformación.

Así, durante la campaña electoral del año 2000, según el seguimiento realizado por TRANSPARENCIA, los medios de comunicación y en particular la televisión prácticamente solo dieron cobertura a un candidato presidencial, Alberto Fujimori (TRANSPARENCIA, *Datos Electorales*). En cuanto a la contratación de espacios pagados, la televisión “les impidió contratar espacios publicitarios para que no pudieran exponer sus propuestas y planes de gobierno. El problema no solo se tradujo en términos de cantidad, sino también de calidad: cuando a los contendores del ingeniero Alberto Fujimori se les permitió salir al aire no fue para que expongan ellos mismos sus propuestas, sino para mostrar sus contradicciones, para registrar las opiniones de sus detractores o para revelar alguna disputa en el interior de su organización” (Valenzuela, p. 1).

Lo que diferencia a este régimen de las antiguas dictaduras militares es que todo esto pudo operar a partir y en nombre de la libertad de prensa, o sea que la censura política operó revestida de censura comercial.²⁰ Legal y formalmente, el Estado no interfería en nada. Más aún, el propio Presidente de la República llegó a reconocer el desequilibrio de la situación, pero reclamaba no poder hacer nada, justamente en nombre de la libertad de expresión.

Los mecanismos de control sobre la televisión fueron todos formalmente legales o muy difíciles de probar ante los tribunales de justicia, a su vez controlados por el mismo régimen. Estos mecanismos fueron principalmente seis:

1. *Sobredependencia de la publicidad estatal.* En el trienio 1997-1999, periodo de recesión económica, la publicidad bajó en todos los rubros en un 50%. En el mismo periodo la publicidad estatal aumentó en más del 100%, convirtiendo a los medios (en particular a la televisión) en sobredependientes del Estado (TRANSPARENCIA, *Datos Electorales*, N° 16).

²⁰ Como lo recuerda Debray (1991), en la historia ha habido tres censuras sucesivas: la eclesiástica, la política y la comercial.

De hecho, los canales de televisión y algunos diarios y radios habrían quebrado (caso de los canales 2, 4, 9 y 13) si hubieran tenido que pagar los impuestos que adeudaban al Estado y si no hubieran recibido una copiosa suma por conceptos de publicidad estatal. En el caso del diario pro-gubernamental *Expreso*, sus tarifas de publicidad eran más altas para los avisos del Estado que para el resto de anunciantes. El Estado funcionó así como un financiador neto del diario.

El Estado, además, subvencionaba a la prensa llamada “chicha” (sensacionalista, pornográfica y de muy bajo precio), mediante tres mecanismos: (a) el pago directo por titulares contra la oposición, a cargo del SIN (estimados en US\$ 3,000 por titular, Valenzuela, p. 14); (b) la compra diaria de un numeroso volumen de ejemplares para ser repartidos gratuitamente en cuarteles y asentamientos humanos; y (c) la compra de publicidad por parte de diversos ministerios y de las Fuerzas Armadas.

2. *Presiones y concesiones tributarias.* “Los medios de comunicación en el Perú han tenido que soportar una pesada carga tributaria en comparación con otros países latinoamericanos. El 18% de impuesto general a las ventas (IGV) se recarga a todos los periódicos y revistas producidos en el Perú; el papel periódico importado paga 15% de impuestos, con una factura impositiva final de 35.7%. En otros doce países de la región el material impreso paga 12%, mientras que en otros trece está exonerado” (Bowen, p. 343). Así se explica que ya en 1994, para la primera re-elección de Fujimori, el Estado ofreció un cambio de deuda (ascendiente entonces a más de 30 millones de dólares) por publicidad estatal a futuro, con el propósito implícito que los medios no atacaran al régimen.

3. *Acciones judiciales.* El régimen utilizó su control sobre el Poder Judicial para expedir amparos y sentencias que favorecieron a grupos de accionistas minoritarios, adquiriendo, a través de ello, el control de las empresas de comunicación. El caso más conocido fue el del Canal 2, en que se retiró la nacionalidad a su propietario Baruch Ivcher para entregar el control a sus socios pro-gobiernistas. Esta amenaza judicial pesó sobre muchos medios, incluso el diario decano del Perú, *El Comercio*.

Se llegó a una situación en la cual, “cinco de los ocho canales de televisión de señal abierta que existen en el Perú le deben su administración a una resolución judicial” (Valenzuela, p. 1). Otro, sexto, era el canal del Estado. De los dos restantes, más independientes, uno era administrado por una empresa perteneciente a Domingo Palermo, ex ministro de Educación del régimen.

Además, la concesión de licencias de radiodifusión (exigidas por la Ley de Telecomunicaciones, Art. 22°) arrojaba una creciente concentración en manos del régimen y sus allegados.

Numerosos periodistas fueron obligados a la autocensura o al exilio por amenazas, campañas de difamación o juicios por “apología del terrorismo”; y numerosos medios cayeron bajo el control del gobierno a través de juicios comerciales, a pesar que la Constitución reconoce el derecho de toda persona “a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimentos algunos” (Art. 2 inc. 4 CP).

El Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) llevó un registro de las amenazas y atentados contra la libertad de prensa, en el que aparecen los siguientes datos trimestrales:

Cuadro 3.1. AMENAZAS Y ATENTADOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	
Periodo	Número de casos
Noviembre a diciembre 1998 (solo 2 meses)	36
Enero a marzo 1999	19
Abril a junio 1999	16
Julio a setiembre 1999	19
Octubre a diciembre 1999	10
Enero a marzo 2000	12
Abril a junio 2000	24
Total	136

Los 136 casos hacen un promedio de 7 casos mensuales, o sea un caso cada 4 días. Ellos incluyeron agresiones y amenazas, acosos policiales, acosos judiciales, atentados contra instalaciones, cierres de programas y denuncias por difamación. Las investigaciones de abogados penalistas dan cuenta del abuso con que los jueces sentencian por *animus difamandi* o *animus injuriandi* (Ugaz Sánchez Moreno).

4. *Acceso preferente o restricciones en materia de información oficial.* En condiciones de administración arbitraria de la transparencia burocrática, el comportamiento político de los medios fue premiado o castigado por el Estado, permitiendo o negando el acceso a las fuentes de información pública. El

Canal 2 y el Canal 4 de televisión funcionaron como apéndices informativos del SIN. A otros medios se los desinformó y hasta se los indujo a difundir información falsa que luego fue susceptible de sanciones penales (Plan Periodista I y Periodista II, ver Vargas Llosa).

5. *Presiones sobre terceros.* El Estado no solo ejerció presiones sobre los dueños y periodistas de medios sino también sobre terceros, castigando a: (a) anunciantes (caso del diario *Liberación*, por ejemplo), y (b) impresores de diarios y proveedores de servicios (como, por ejemplo, las empresas de alquiler de helicópteros, en el caso del canal por cable Canal N).
6. *Chantajes* por parte de los servicios de inteligencia del Estado.

El resultado fue que en el *ranking* de libertad de prensa que realiza Freedom House correspondiente a 1999, el Perú aparecía como “no libre” y listado en el orden 74, entre 100 países, siendo Cuba el único país del hemisferio que apareció en un orden posterior (el 88). La Sociedad Interamericana de Prensa calificó la situación de la libertad de prensa en el Perú como “sombria” (Valenzuela, p. 2). Para el Relator de la Libertad de Prensa de la OEA, “en el Perú (en el 2001) no existen las garantías necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión” (OEA, p. 39). En igual sentido se pronunciaron el Instituto Internacional de la Prensa, Human Rights Watch, el Comité para Protección de Periodistas, Reporteros sin Fronteras, Freedom House y numerosas otras organizaciones internacionales, además del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de Argentina, España y Estados Unidos, entre otros.

Puede afirmarse que “nunca en la historia del Perú, como entre los años 1997 y 2000, hubo tanto contacto –directo o indirecto– simultáneo entre el gobierno, el SIN, el Poder Judicial y los medios de comunicación... la diferencia en el periodo mencionado puede ser el grado de coordinación de los mecanismos de presión y el aprovechamiento de la tecnología para realizar estas labores.” (Fowks, p. 47).

Lo que nos interesa, naturalmente, es crear las condiciones para que una situación de este tipo no pueda jamás repetirse en el Perú.

I.3. Las débiles respuestas de la democracia

La manipulación de los medios recién descrita vino seguida, durante el Gobierno Transitorio de Valentín Paniagua y hasta estos días, de varias situaciones complejas: la ineficacia judicial para resolver los litigios sobre las responsabilidades de los

propietarios y sus empresas; la ausencia de medidas administrativas de parte del Ejecutivo y el actual debate sobre la regulación de los medios de comunicación.

a. Procesos judiciales

Los actos de naturaleza indudablemente delictiva de los propietarios de los medios, así como las controversias sobre la propiedad de las empresas, reciben desde el 2000 un tratamiento judicial. Este, no obstante, ha mostrado tres graves problemas:

- i.* el primero tiene relación con la ineficiencia de la administración de justicia, problema endémico. La excesiva dilación de estos procesos y las cuestionables medidas que han producido son reflejo de la crisis por la que atraviesa y que, entre sus múltiples causas, puede también atribuirse a la obsolescencia de las normas procesales;
- ii.* el segundo consiste en la tradicional debilidad de la autonomía del Poder Judicial frente al poder político. Los procesos judiciales sobre la propiedad de los medios de radiodifusión han sido, no solo durante el gobierno de Fujimori, una ventana abierta a la injerencia política; y
- iii.* los propios medios involucrados han informado sesgadamente sobre los procesos judiciales, buscando influir de manera decisiva sobre el público y las autoridades relacionadas con su marcha.

b. Medidas administrativas

Un importante sector de la opinión pública demandó la revocatoria de las licencias concedidas para la explotación del espectro radioeléctrico a las empresas que, por actos de sus representantes o propietarios, hubieran estado comprometidas en actos de corrupción. Esta medida no fue aplicada ni por el Gobierno Transitorio de Valentín Paniagua ni por el Gobierno de Alejandro Toledo. Este gobierno examinó su pertinencia legal durante los primeros meses de su mandato pero, como lo han reconocido varios especialistas, concluyó que la legislación vigente no es clara ante este tipo de situaciones. Sin embargo, no pocos episodios recientes han sembrado razonables dudas sobre si las consideraciones que se utilizaron fueron únicamente de orden legal.

c. Reformas legales

Un tercer camino promovido por el Ejecutivo, el Legislativo y sectores organizados de la sociedad es la reforma del marco legal de la radio y televisión,

cuyas condiciones de acceso y explotación sí pueden ser –y quizás necesariamente– reformadas legalmente. El primero, como alternativa a la revocatoria de las licencias, tuvo la iniciativa de proponer varias modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones. Llegado el proyecto al Congreso, la comisión encargada de estudiarlo decidió elaborar un proyecto alternativo, específicamente sobre la radio y la televisión, que fue aprobado por consenso.

El Acuerdo Nacional suscrito en julio del 2002, en su Vigésimo Novena Política de Estado (*Acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión*), planteó establecer compromisos para la penalización de la manipulación de la libertad de expresión, establecer un sistema transparente y justo de asignación de la publicidad estatal, erradicar las trabas administrativas y los costos de acceso a la información estatal, favorecer la autorregulación ética de los medios y establecer la cláusula de conciencia para los periodistas. Sin embargo, por las razones ya expuestas, no se ha llegado a desarrollar esta interesante (aunque parcial) lista de reformas.

¿Qué puede explicar el “escaso éxito” que han tenido estos tres caminos emprendidos? Esta situación ha revelado la actualidad de la vieja tensión entre el poder político y el poder mediático, en particular el de la radio y la televisión. La combinación de manipulación de la información sobre las posibles medidas (judiciales, administrativas y legales) con el objeto de influir sobre la opinión pública y buscar adhesiones entre sus líderes, así como del interés gubernamental en obtener provecho político de la incertidumbre generada, pueden explicar que la situación no haya variado hasta el momento.

I.4. Los nudos a desatar en el futuro

El debate surgido sobre las posibles medidas que pueden adoptarse para intentar que el futuro quede despejado de los vicios del pasado y del presente, presenta los siguientes “nudos”:

- a. *La necesidad de un marco legal específico que atienda a las particulares características de los medios radioeléctricos.* Estos se distinguen tanto de los otros medios de comunicación como de los demás servicios de telecomunicaciones.

Respecto de los primeros, los medios impresos requieren, para operar, de recursos no-limitados (máquinas, papel, etc.), razón por la cual no existen barreras administrativas distintas a las necesarias para desempeñar cualquier

otra actividad empresarial. La radio y la televisión, en cambio, utilizan un bien público de carácter limitado. La introducción de la tecnología digital convertirá esta situación de escasez, a lo más, en una de “abundancia relativa” (Conde, 2002, cit. por Abad). Esta cualidad impone una barrera natural para el acceso al mercado de la radiodifusión, que es necesario regular.

Ninguno de los demás servicios de telecomunicaciones tiene el impacto masivo sobre la vida de las personas que tienen los medios audiovisuales. Solo la televisión ha alcanzado una penetración del 96% en los hogares urbanos del país (Quiroz, 2003).

Hoy, las condiciones de acceso a la explotación del espectro electromagnético están establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones. Debe pues otorgársele un tratamiento diferenciado que añada, a los criterios comerciales y técnicos ya utilizados, otros que atiendan la exacta dimensión que tienen estos medios.

- b. *El acceso a la explotación de las frecuencias mantiene una excesiva influencia del Poder Ejecutivo.* Hasta hoy, la asignación de las frecuencias de radiodifusión es facultad del Ministerio de Transportes y, en concreto, de una de sus dependencias administrativas: la Dirección General de Telecomunicaciones. Como la historia de los medios lo ha demostrado, esta intervención del poder político ha sido a todas luces inconveniente, porque alienta el establecimiento de relaciones mercantilistas entre los medios y el gobierno de turno. Esto puede explicar que la dirección de dicho ministerio haya sido –usualmente– objeto de negociación política, como efectivamente ocurre hoy. La “desgubernamentalización” de la asignación de las frecuencias es, pues, una de las claves para abordar la problemática de la radio y la televisión, lo que –por cierto– no implica sustraer esta competencia de la esfera estatal.
- c. *La renovación automática de las licencias (“a solicitud del interesado”) incrementa el poder gubernamental sobre el acceso a la explotación del espectro y, al mismo tiempo, constituye una barrera que desalienta la competencia y afecta la igualdad de oportunidades para el aprovechamiento económico de dicho recurso natural.* Esto ha significado que las licencias sean de plazo indefinido. Los cambios en la titularidad de la asignación de las frecuencias ocurren solo cuando varía la composición accionaria de las empresas que dependen exclusivamente de la voluntad de los propietarios. O, lo que es lo mismo, una facultad netamente estatal ha quedado de esta manera trasladada a los particulares.
- d. Estas condiciones obligan a preguntarse si acaso han desaparecido del todo los seis mecanismos de control usados por Fujimori. *La tradicional interfe-*

rencia gubernamental sobre los medios parece haberse reeditado aun en los actuales tiempos democráticos. Algunos casos denunciados muy recientemente nos conducen a preguntarnos si acaso no se han mantenido –aunque con variaciones– los seis mecanismos de control usados por Fujimori.

- e. *La excesiva influencia del poder empresarial sobre los contenidos, especialmente los informativos.* Nuestra experiencia enseña que los propietarios de los medios han tenido un doble rol, empresarial y editorial. Esto no sería un problema si –en el caso de la radio y la televisión– la conservación de la propiedad y el acceso a las licencias estuvieran exentas de influencia política. La relación entre ambas características conduce a plantear opciones distintas sobre la relación entre los propietarios y los contenidos informativos que sus medios difunden.
- f. *La creciente superficialidad con la que los medios –todos, incluso los impresos– encaran su rol informativo, ha contribuido al deterioro de la calidad de la agenda pública.* Por los medios transita la información sobre la gestión pública, la política, la cultura, la economía, etc. Los ciudadanos se informan a través de ellos. Los medios contribuyen, pues, a formar la opinión pública libre. Pese a esto, los estilos de la llamada “prensa chicha” o sensacionalista parecen haber inspirado la cada vez más frecuente subordinación de los problemas de fondo al dato frívolo, irrelevante o, lo que es más grave, tendencioso o manipulador.
- g. *Lo anterior ha conducido a una extensa conciencia sobre la pobreza de los programas, tanto informativos como de entretenimiento.* Parece haber coincidencia sobre la baja calidad de la oferta de los medios, pero no sobre las maneras de revertir dicha situación.

Respecto de los contenidos informativos, es cada vez más urgente separar la parte informativa de la parte empresarial y, adicionalmente, *distinguir información de opinión*. Los casos de coacción empresarial sobre los periodistas no pertenecen al pasado sino que forman parte de una práctica cuasi institucionalizada en la gestión de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, los periodistas carecen de garantías para hacer valer opiniones o publicar informaciones discordantes con los intereses de la empresa.

El entretenimiento, por su parte, no escapa a este deterioro. La creatividad se ha convertido en un bien escaso que se agrava cuando se constata la ausencia de programas educativos y de mecanismos de protección de menores.

- h. El deterioro de la calidad de la programación o de los contenidos de los medios ha sido, usualmente, explicado por la preferencia mostrada por el

público, que se expresa en el *rating*. Sin embargo, *conviene examinar el rigor científico de las mediciones de audiencia o lectoría*, de manera que éstas proporcionen elementos confiables sobre las expectativas del público o los lectores, su opinión sobre los contenidos o sobre la opinión de otros sectores no representados en las mediciones tradicionales. Es decir, deben crearse condiciones para conocer otros datos distintos a la mera compra del diario o la simple sintonía de una estación.

- i. Todas estas condiciones han tenido, hasta hoy, como obstáculo insalvable, *una dependencia estructural de los políticos respecto a los medios*. Nuestra historia es pródiga en ejemplos de cómo cuando, excepcionalmente, un político señala la necesidad de resolver los problemas, es automáticamente identificado como controlista o interventor. El perjuicio que esto representa para la imagen de los políticos ha provocado que, antes que plantear los problemas y resolverlos, se prefiera la omisión o la acción interesada.

Desatar estos nudos, requiere de atender simultáneamente a cuatro objetivos mínimos: (i) democratizar el acceso a las frecuencias de radiodifusión, (ii) permitir el desarrollo y fortalecimiento de una industria cultural, (iii) reducir la influencia gubernamental sobre la propiedad y los contenidos de los medios, y (iv) estimular el mejoramiento de la calidad de los contenidos.

II. PROPUESTAS

Se ha visto cómo las particulares condiciones en las que se condujeron los medios de comunicación (en particular la televisión) durante la década pasada y que son hoy por todos conocidas, han dado lugar a un intenso debate. Este constituye una oportunidad excepcional e inmejorable para modificar la regulación en la que operan los medios de comunicación social, en este caso la radio y la televisión.

Esta sección del documento contiene una serie de propuestas, muchas recogidas del debate actual, que han sido discutidas y elaboradas con el ánimo de contribuir con opciones viables de ser aceptadas ampliamente. La discusión que ha dado lugar a este documento tiene especial valor, pues no ha sido ajena a la complejidad que la regulación de la radio y televisión tiene.

Estas propuestas procuran atender por igual el respeto a las libertades de empresa, de opinión, de información y de expresión que están involucradas. Para alcanzar este múltiple objetivo se ha considerado que la libertad empresa-

rial de los propietarios de los medios radioeléctricos se legitima en el cumplimiento de la función de comunicación social que les corresponde.

Democratización del acceso a la explotación de las frecuencias

La naturaleza del espectro radioeléctrico –es un bien limitado y público– explica la centralidad que tienen para la legislación las condiciones que deben reunir los procedimientos de asignación de las frecuencias. La legislación debe establecer al menos seis:

1. Licencias de radio y televisión otorgadas en concurso público transparente

Al tratarse de un bien público cuyo carácter limitado restringe significativamente el acceso a la explotación de las frecuencias, el mecanismo utilizado para asignarlas debe estar provisto de las máximas garantías de publicidad, transparencia, independencia política e imparcialidad posibles. Además de las otras propuestas que este documento presenta, debe permitirse que los ciudadanos puedan intervenir estos procedimientos, accediendo a información y formulando observaciones.

2. Requisitos y criterios de asignación razonables

Los requerimientos técnicos y de programación para operar una licencia deben ser complementados con el establecimiento de ciertas condiciones personales por los propietarios de las empresas (adicionales a las normalmente exigidas para celebrar actos jurídicos). Principalmente, debe introducirse la prohibición de participar en la propiedad de una empresa de radiodifusión, directamente o a través de terceros, a aquellas personas que hayan recibido una sentencia por delito doloso cometido en una actividad asociada a la radiodifusión.

La sustentación del cumplimiento de todos los requisitos así como su verificación deben ser de acceso público irrestricto.

3. Asignación de las frecuencias a cargo de un órgano independiente

Al tiempo de reconocer que –al tratarse un bien público– la facultad de asignación y renovación de las frecuencias corresponde al Estado, es necesario insistir en que dicha competencia quede fuera del ámbito de influencia del gobierno de turno y sea atribuida a un órgano de composición plural, que podría denominarse Comisión Nacional de Radio y Televisión. La tarea exige independencia política y la mejor manera de garantizarla es establecer que la designación de sus miembros se haga con una mayoría calificada del Congreso.

Podría asimismo establecerse un mecanismo de nominación que permita que las organizaciones sociales (como los gremios, las asociaciones civiles con interés específico, como las de anunciantes y consumidores, las universidades, entre otras) presenten candidatos para integrar dicho órgano. Estos, finalmente, deberán acreditar una trayectoria pública intachable, además de no tener relación alguna con la propiedad de las estaciones de radio y televisión. Un mecanismo así diseñado soslayará los indeseables riesgos de influencia política sobre la asignación de las frecuencias y su renovación.

4. Licencias por un plazo racional

Las licencias no deben tener una vigencia excesivamente amplia y menos aún indefinida. Un plazo máximo de 10 años es razonable para explotar provechosamente la inversión realizada. Este incluso podría reducirse en casos que requieran una inversión menor.

Debe preverse también que la renovación se realice observando los mismos procedimientos públicos transparentes y criterios de asignación, no de manera automática.

5. Estímulos al desarrollo de la industria cultural y limitaciones a la concentración de la propiedad

Para fomentar la creación de economías de escala y el desarrollo de una industria cultural, la legislación debe estimular que las empresas inviertan simultáneamente en televisión y radio, cuando no en la prensa escrita y el internet. Sin embargo, la legislación debe imponer también razonables limitaciones a la concentración de propiedad en un mismo tipo de servicio (concentración horizontal), por el carácter limitado de las frecuencias.

6. Reserva de espacio para estaciones educativas y comunitarias

Las ondas hertzianas, patrimonio de la humanidad, no deben quedar reservadas –como está ocurriendo en la región– exclusivamente para los legítimos intereses comerciales, sino que debe permitirse, como en todo el resto del planeta, que también las comunidades, los grupos educativos, las organizaciones sin fines de lucro, es decir la sociedad civil con toda su diversidad, gocen del derecho a la libre expresión radiofónica.

Mecanismos alternativos a la regulación de los contenidos

Son numerosos los riesgos de la regulación de los contenidos desde la esfera gubernamental. Sin embargo, la experiencia comparada muestra que es posible utilizar mecanismos admisibles para influir positivamente sobre los contenidos

de la programación, ya sean de entretenimiento o de información, sin afectar las libertades de las que los medios gozan. Identificamos como mecanismos alternativos admisibles:

7. Horario de protección al menor

Es conveniente la delimitación de un segmento horario, especialmente en la televisión, en el que se presume la presencia de niños (de las 6 a las 22 horas). Como es práctica común en otras regulaciones, durante este lapso los medios deberían difundir una programación que atienda especialmente sus necesidades educativas y de entretenimiento, que suponga la prohibición de contenidos violentos y obscenos.

8. Impulso a la observación crítica de los medios

La sociedad debe cumplir un rol clave en las legítimas exigencias de incremento de la calidad de la información y del entretenimiento que los medios difunden. A fin de cuentas, los ciudadanos hacen un “pago indirecto” por la información o entretenimiento que reciben, pues los costos de la publicidad son incluidos en el precio final de los bienes y servicios que consumen.

La legislación podría alentar que organizaciones de la sociedad (de consumidores, de anunciantes así como las de periodistas y ciudadanos interesados) realicen análisis críticos de los contenidos de los medios y que estos sean atendidos en audiencias o reuniones periódicas, o a través de su propia programación. El valor persuasivo de estos mecanismos radica en que están exentos de riesgos de censura o cualquier otro tipo de control gubernamental, que no son deseables.

9. Defensores del televidente o radioescucha

Otra práctica muy exitosa en otros países y que merece ser incorporada en los medios de nuestro país, es la designación de defensores del televidente y del radioescucha. Estos deberán reunir ciertas cualidades personales que hagan presumir su independencia para atender públicamente los comentarios u opiniones sobre los contenidos de la programación que los televidentes o radioescuchas de cada estación o las organizaciones de la sociedad hagan llegar.

Regulación sobre la publicidad de origen privado y público

Los medios de comunicación radioeléctricos, a diferencia de los de otro tipo, subsisten fundamentalmente por la publicidad que consiguen, ya sea de particulares o del Estado. Por lo tanto, la influencia de sus anunciantes es, cuando no decisiva, al menos importante.

10. Límite al tiempo de publicidad

El legítimo interés de lucro no puede menoscabar las otras funciones que los medios cumplen, como entretener o informar. Por esa razón, es también legítimo restablecer limitaciones de tiempo y frecuencia a la difusión de publicidad, sin que se afecte la libertad comercial de la empresa.

11. Transparencia y objetividad para la asignación de la publicidad del Estado

Cuando el anunciante es el Estado, que paga con dinero público, la ley debería normalmente exigir razonabilidad a la propaganda, de manera que se verifique que su difusión sea imprescindible para cumplir con los fines que el Estado promueve. Además, cualquier regulación que se apruebe debería fijar límites a la discrecionalidad que tiene el Estado para decidir en cuál medio anunciar. Estas limitaciones deben prever no solo mecanismos de contratación transparentes sino también criterios objetivos de selección, como puede ser el “rating”, cuyo uso –por lo demás– alentaría la sana competencia.

La evaluación del cumplimiento de estas restricciones debería corresponder a la Comisión Nacional de Radio y Televisión, aunque también deberían establecerse controles administrativos (Contraloría) y políticos (Congreso).

12. Prohibición de publicidad estatal durante los periodos electorales

Cuando se trata de publicidad estatal durante un proceso electoral, los riesgos que comportan para la equidad de la competencia política (como por ejemplo el apoyo político a los candidatos del partido de gobierno) obligan a incrementar las normales restricciones. La ley sobre radio y televisión, concordada con la electoral, debe permitir la publicidad del Estado durante elecciones solo en situaciones de extrema necesidad pública.

Infracciones y sanciones durante la explotación de las frecuencias

Es un tema que requiere atención prioritaria de la nueva legislación. Su estado actual ha mostrado ser ineficaz y ser fuente de conflictos, lo que ha generado incertidumbre sobre la propiedad y el destino de las empresas de radiodifusión. Sería muy conveniente atender al menos las dos siguientes propuestas:

13. Precisión de las infracciones y sanciones de todo tipo

La legislación debe evitar que las infracciones y sanciones estén recogidas en normas abiertas o cuyo desarrollo deba ser reglamentado por normas de rango inferior. Esto obstaculizará su aplicación. Por el contrario, debe pro-

curarse construir un claro y preciso catálogo de las infracciones, ya sean éstas de orden técnico, económico o esencial, así como las sanciones que correspondan. Debe, asimismo, preverse medios de impugnación judicial, en particular cuando como consecuencia de las infracciones cometidas sea posible cancelar la licencia otorgada por el Estado.

14. Legislación sobre radio y televisión concordada con las normas penales

La legislación sobre radio y televisión debe concordarse con las regulaciones penales que prevén la aplicación de sanciones accesorias que afectan a las empresas (como el cierre de los establecimientos o la suspensión de actividades) en los casos que una persona, en cumplimiento de una función o en representación de la empresa de radiodifusión, haya cometido delito.

