

# **Concentración de medios en las sociedades democráticas: ¿peligro para la libertad de expresión o condición de subsistencia?**

Ángela Vivanco Martínez

## **I. La libertad de expresión en las sociedades democráticas**

La libertad de expresión, entendida hoy como una adecuada mixtura entre el libre opinar, la abierta posibilidad de transmitir esas opiniones, el acceder a las fuentes de información y poder divulgarlas sin cortapisas, puede ser calificada sin lugar a dudas como uno de los pilares de los regímenes democráticos y una condición esencial del ejercicio de las demás libertades públicas. De ella dependen la formación de las ideas sobre una base razonada, la transparencia del sistema, las posibilidades ciertas de elección y, en gran medida, la participación ciudadana.<sup>1</sup>

Precisamente por esta causa, la expresión libre de las ideas, de los juicios de valor, de las críticas y de las valoraciones sobre la realidad está presente como garantía básica de numerosos tratados y pactos internacionales<sup>2</sup> y ha

### **ÁNGELA VIVANCO MARTÍNEZ**

Abogada. Lic. en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora de Derecho Constitucional y Derecho de la Comunicación en dicha universidad. Directora de la *Revista Chilena de Derecho* (publicación de la Pontificia Univ. Católica de Chile). Secretaria ejecutiva de la Federación de Medios de Comunicación de Chile A.G. y asesora legal de la Asociación Nacional de Televisión A.G. (ANATEL). Publicó numerosos artículos y participó en conferencias internacionales y nacionales sobre temas de libertad de expresión y de medios de comunicación y expuso como experta en ambas Cámaras del Congreso Nacional, en el Consejo Nacional de Televisión y Subsecretaría de Telecomunicaciones.

sido recogida desde antiguo en las diversas constituciones, primero en su faz de libertad de imprenta, luego como libertad de opinión o de información, hoy bajo el signo del libre acceso a la información pública.

En esa perspectiva, no cabe duda de que la libertad de expresión, y así lo entendió el derecho durante mucho tiempo, sólo constituía una realidad material del derecho en la medida en que fuera preservada de las ansias intervencionistas o censoras del Estado, de las posibilidades de amenazas o represalias, de los silencios políticos forzados, del secreto, de la manipulación, de la opacidad y de la mentira. En eso consistieron las grandes luchas jurídicas en esta materia, particularmente desde los albores de la Segunda Guerra Mundial hasta ya entrados los años ochenta, libradas muchas de ellas contra gobiernos totalitarios o autoritarios, o contra modelos democráticos imperfectos que garantizaban derechos y libertades solamente con estructuras jurídicas solo “de fachada”.

El despliegue de la modernidad, “el fin de las ideologías” y el advenimiento de un fuerte consenso occidental en torno a las bondades de las democracias significaron un decidido compromiso en favor de la libertad de expresión, que emergió de las cenizas de regímenes decadentes o de situaciones políticas superadas, con nuevos bríos y fuertemente asistida por el impresionante y fabuloso desarrollo tecnológico que durante mucho tiempo multiplicó no sólo el número de los medios de comunicación sino los diversos tipos de ellos y, particularmente, la relevancia que éstos adquirieron para públicos masivos y necesitados de una interconexión que puede no llegar a concretarse de una forma personal sino puramente medial: “En los últimos diez años las comunicaciones mundiales se digitalizaron, consolidaron, desregularon y globalizaron (implícita en el término globalización está la supremacía de lo transnacional sobre las formas nacionales y locales de economía, sociedad, política y cultura) al hilo del cambio de dirección desde las regulaciones del Estado a las del mercado” (Fiol, 2001).

Si bien pudo parecer que tal cosa significaba una especie de concreción de la libertad y un optimista desarrollo hacia mayores grados de autonomía tanto ciudadana como de los medios, no fue así. Si bien ya no se cuestionó la existencia misma de medios de comunicación independientes y libres y lo necesario que ello resulta para hablar con propiedad de “un gobierno de muchos”,<sup>3</sup> nuevas amenazas se ciernen aún hoy sobre la libertad de expresión. La primera, las posibilidades atractivas que

ha visto el Estado de inmiscuirse en el ejercicio mismo de las libertades de opinar y de informar, ya no en aras de la preservación del gobierno, del secreto o de la censura, sino bajo la aparente justificación de ciertos “derechos preeminentes” o de jerarquía superior, como ciertos ordenamientos consideran el derecho a la honra o el derecho a la vida privada, por supuesto bajo el sobreentendido de suscribir la tesis acerca de los conflictos de derechos y pretender resolverla sobre la base de métodos de jerarquización apriorísticos o en concreto.<sup>4</sup> La segunda, el riesgo constante, particularmente en cierto tipo de medios de comunicación, de que por la vía de su concentración se produzcan efectos indeseados aun tratándose de un mercado abierto y competitivo: la prevalencia de ciertos intereses sobre el deber de veracidad del medio, el privilegio de la actividad lucrativa sobre la tarea de servicio al público y el entramamiento del pluralismo informativo y valórico, sobre la base de la falta de representación de ciertas tendencia versus la sobre-representación de otras en el mercado de los medios. Esta última tendencia o peligro es lo que motiva el presente trabajo.

## **II. La concentración en los medios de comunicación en una sociedad democrática**

El concepto de “concentración de medios” no es unívoco, sino que responde a diversas acepciones. En efecto, “como primer fenómeno podemos distinguir, por ejemplo, las operaciones de concentración o integración empresarial, es decir, las compras o fusiones de empresas. En segundo lugar, cuando se habla de concentración muchas veces se quiere hacer referencia a la concentración de propiedad; en tercer lugar, se quiere indicar la concentración de mercado y, en cuarto lugar, a veces se hace mención de una concentración de audiencia. La quinta acepción de concentración, quizá la más usual, tiene una raíz política: se entiende como la centralización o acumulación de poder en una o pocas entidades a partir del dominio de ciertos medios de comunicación” (Llorens, 2003, pág. 44).

Según se hable de cada una de estas modalidades de concentración, habrá de abordarse también la respuesta que tanto el ordenamiento jurídico como los grandes imperativos de la ética de los medios pueden proporcionar sobre la situación.

Las razones de la concentración de uno o de otro tipo responden fundamentalmente a una reacción de los medios ante el modelo económico al que les corresponde adaptarse: “En el sistema capitalista las empresas tienen como fin último maximizar los beneficios, y parece evidente que a mayor tamaño aumenta la posibilidad de mayores beneficios debido a las potenciales economías de alcance o sinergias y de las economías de escala, así como por la menor competencia al disminuir el número de actores del mercado... junto a las economías de escalas y sinergias, los grupos buscan, como casi cualquier otro sector, crecer en tamaño para conseguir un conjunto de objetivos: mayor competitividad, acceso fácil y en buenas condiciones a la financiación del mercado, reducir al mínimo el margen de acción de los competidores, convertirse en un interlocutor privilegiado ante el poder y crear barreras de entrada a los nuevos competidores” (Llorens, 2001, págs. 85-86). De allí, entonces, que la concentración de medios no necesariamente corresponde a una patología del sistema, sino que puede ser perfectamente el producto de una política de maximización de beneficios en una economía de mercado, a la que incluso las empresas pueden verse forzadas cuando las fuentes de financiamiento se encuentran acotadas, de modo tal que no alcanzan éstas para el ingreso de nuevos actores e incluso fuerzan la integración de los ya existentes: “La concentración de empresas en muchas industrias es una necesidad de los tiempos. La economía globalizada exige escala para competir a nivel mundial y regional y muchas empresas chilenas están enfrentando con éxito el desafío” (Larraín, 2005).

Sin embargo, como lo han hecho presente los estudios de Ghemawat y Gadhar (2002) y Llorens-Maluquer (2001), Sánchez-Taberner y Carvajal (2002), puede existir una concentración empresarial creciente de los medios pero no necesariamente una concentración de mercado: “Que unas empresas facturen mucho no quiere decir automáticamente que exista concentración de mercado y falta de competencia. La industria del automóvil sería un ejemplo” (Llorens, 2003, pág. 50). El punto, obviamente, reside en determinar si la concentración de medios (ya sea de las empresas, del mercado o de ambas) tiene en realidad un impacto negativo en el pluralismo informativo y de contenidos que se espera de los medios. Como lo ha dicho Doyle (2002), lo que realmente impacta en el pluralismo son la dimensión del mercado, los recursos disponibles de ese mercado, la estructura del sistema mediático y los objetivos y competitividad de las empresas de medios (Doyle, 2002), por lo que no puede derivarse necesariamente un efecto

pernicioso sobre el cumplimiento de las tareas de servicio de los medios de comunicación social sobre la exclusiva base de la presencia de alguna de las fórmulas de concentración descritas.

Incluso en términos económicos, la concentración no es necesariamente dañosa para la competitividad aunque creara una suerte de mercado monopolístico en la medida que haya posibilidades de ingreso a ese mercado por nuevos actores, como lo considera la llamada teoría de los *competidores potenciales*: “Esta teoría es conocida también como *the theory of contestable market*. En virtud de ella no es relevante la existencia de un poder monopolístico, sino la posibilidad que tienen empresas nuevas de ingresar al mercado monopolístico y obtener ganancias hasta que el precio sea igual al coste marginal. Entonces, para admitir la intervención del Estado es que no existan barreras de entrada y que la empresa pueda ingresar al mercado concreto de que se trate y retirarse de éste, sin asumir costes irre recuperables al momento de retirarse (en terminología económica se busca que la empresa pegue y logre huir –*hit and run entrants*–). En este sentido, se dice que estos mercados contestan a las rentas monopolísticas” (Barcia Lehmann, 2001).

Como es obvio, en lo que respecta a los medios de comunicación el tema no se resuelve ni se limita a la posibilidad de competencia empresarial, sino que debe sumar a esa consideración una pregunta necesaria acerca del necesario pluralismo y diversidad informativa.

### **III. Pluralismo y veracidad de los medios de comunicación ante su concentración**

#### **A. Pluralismo: ¿medios o contenidos?**

El pluralismo consiste en el respeto a la variedad, es decir, a una multiplicidad de opiniones, ideas, formas de pensar, comportamientos, intereses de grupo, etc. Significa sin duda un pronunciamiento efectivo a favor de la tolerancia por las distintas ideas, opiniones, doctrinas e ideologías políticas que las personas esgriman y una garantía de que éstas podrán expresarse libremente a través de los mecanismos institucionales establecidos por la democracia, de los cuales debemos destacar sin duda la libertad de comunicar a otros el pensamiento propio y de poder asociarse en torno a las corrientes que a cada uno mejor representen.

Tanta relevancia tiene el tema del pluralismo, que para muchos autores es éste uno de los brazos esenciales de la democracia, no sólo procedimental sino sustantiva, al punto de estimar que la genuina participación del pueblo en la cosa pública necesariamente se materializa en un ambiente en el cual la contribución de cada uno venga dada por lo que piense en libertad y exprese en las mismas condiciones, de tal manera que la diversidad y la individualidad se transforman en el verdadero aporte al sistema. El *dar de sí* sólo alcanza una genuina entidad en la medida en que lo que se dé sea efectivamente el contenido de uno mismo.

De esta forma, el modelo democrático se asocia inextricablemente con un deseo de buscar la verdad, no a partir de imposiciones de la autoridad, sino teniendo como fundamento la inteligencia de hombres libres (Lilienthal, pág. 20). El pluralismo reconoce por ello a cada individuo como un ser independiente, capaz de hacer elaboraciones mentales propias sobre diversas materias, las que pueden resultar diferentes o iguales a las de los demás y no son por ello menos merecedoras de respeto.

Sin duda, el empleo del pluralismo como fundamento de un régimen de gobierno refleja una madurez social necesaria para que ésta se sostenga en virtud del consenso y no de la fuerza, y su adopción por el grupo social es un reconocimiento a la cooperación mutua para alcanzar las metas propuestas, entre las que sin duda se encuentran las que material y espiritualmente constituyen el bien común. Ello aleja, desde luego, la idea de pluralismo de la idea de conflicto, ya que la construcción efectiva de una democracia es, por el contrario, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas (Sartori, 1988, págs. 125, 126).

De ese modo, la voz pluralismo suele corresponderse inicialmente con la idea y posibilidad de que varios participantes manifiesten sus juicios y voces respecto de los temas de interés público. De hecho, la existencia misma del sufragio universal como base de los modelos republicanos es de suyo una demostración de pluralismo.<sup>5</sup> Idéntica cosa puede decirse de las libertades y derechos garantizadas a *todos*. Sin embargo, tratándose de medios de comunicación, es obvio que no todos pueden participar de su gestión directa, administrarlos o mantenerlos, si bien se pretende por supuesto tener acceso a ellos como público y también como productor de noticias y hechos importantes.

El reconocimiento de lo anterior significa, naturalmente, una restricción del pluralismo: se espera variedad de los medios y se espera acceso a ellos, pero no se pretende que la estructuración de medios de comunicación de sociedad democrática alguna sea la reproducción a escala de la sociedad misma, salvo que se estimara directamente que la tarea se asuma exclusivamente por el Estado en representación de esos *todos* pero en desmedro de los *algunos* que podrían gestionar directamente estos medios e imprimirles diversos signos, tendencias y líneas editoriales. La paradoja de la expresión como derecho de todos pero la gestión de medios como posibilidad real de unos pocos es, probablemente, un elemento subyacente en la profunda desconfianza que manifiestan esas mismas sociedades cuando, adicionalmente a lo anterior, esos medios se concentran.<sup>6</sup>

Pese a lo anterior, un modelo abierto no podría intentar solucionar esa divergencia con la pretensión de que sea el Estado el que asuma absolutamente la gestión de los medios de comunicación, ya que si bien ello impediría la imposición de criterios de consumo o de rentabilidad sobre las comunicaciones, implicaría el grave error de retroceder muchos años en el desarrollo de los modelos políticos occidentales que se dieron a la dura tarea de distinguir el espacio de lo público y de lo privado y la esfera del libre pensamiento de aquella de direccionamiento estatal o de verdad o ideología oficial.<sup>7</sup>

Si bien depositar la industria de los medios de comunicación prioritariamente en manos de particulares con intereses diversos tiene sus riesgos, hacerlo sólo en manos del Estado importa necesariamente el reemplazo de la libertad de expresión por un servicio estatal de comunicaciones que necesariamente ha de seleccionar contenidos y tendencias con una sola voz, una sola mano y, por supuesto, la fuerte influencia de los lineamientos de los agentes que operan en el interior de ese Estado. Ello, por supuesto, no impide la incursión del Estado en estas materias y la existencia de medios de comunicación administrados por éste, pero demanda una serie de precisiones legales y, sobre todo, de limitaciones estatutarias que aseguren que ello opere dentro de un marco de libertad y de ausencia de privilegios. Por esta razón, el modelo constitucional de los sistemas democráticos liberales necesariamente ha determinado garantías que, por una parte, aseguren la libre actividad económica de los particulares y, por otra, que la intervención del Estado sea de ordenación y de regulación sobre ellas o de participación en esas mismas actividades sin privilegios, con atinencia a un estatuto general.<sup>8</sup>

Reconociendo, entonces, que si bien las posibilidades de desarrollo de la actividad medial deben estar abiertas a todos pero que su materialización sólo es posible para los que reúnen ciertas condiciones específicas, la exigencia real de pluralismo se traslada desde los actores hacia los contenidos. Ello corresponde a un desarrollo del concepto de pluralismo desde la identificación con *pluralidad* (lo cual se asocia a cantidad y a número) hasta la identificación con *diversidad* (variedad). En ese sentido, el que existan cuanto menos dos medios distintos en un mismo mercado ya garantiza una cierta pluralidad pero no necesariamente diversidad, por lo cual se enfatiza que en realidad lo que ha de buscarse para definir el pluralismo de un sistema de medios de comunicación es, en realidad, “la manifestación de principios o doctrinas diversos en ellos” (Llorens, 2001, pág. 124). En ese sentido, probablemente una de las más acertadas definiciones que pueden ofrecerse de diversidad aplicada a los medios de comunicación es la ofrecida por el Consejo de Europa: “La diversidad debería ser definida como la posibilidad de escoger en un momento dado entre diferentes géneros periodísticos, diferentes temas y acontecimientos, diferentes fuentes de información, diferentes formatos, presentaciones y estilos, diferentes intereses, opiniones y valores, diferentes autores, diferentes perspectivas, etc. En síntesis, la diversidad reenvía a reconstrucciones culturales del universo diferentes por parte de los medios” (CdE, 1992, citado en Llorens, 2001, págs. 124-125).

Sin duda, cuando se produce una concentración, primero de empresas de medios y, como consecuencia, de mercado, la posibilidad de contar con gran cantidad de medios independientes es menor y resulta una oferta atenuada. Sin embargo, la relación entre pluralismo y mercado de medios no necesariamente opera de un modo tan lineal, pues también influyen en la verdadera posibilidad de pluralismo el tamaño del mercado y la diversidad dentro de la oferta, aunque ésta sea numéricamente restringida.

Una interpretación económica podría indicar que la clave es determinar la inversión que hará la empresa en tener contenidos y fuentes diversas, para evitar así que se le dispute su nicho de mercado, mientras una interpretación más deontológica implicará considerar que un cierto grado de diversidad es indispensable para cumplir con la primera función que tiene el medio como tal: servir a la verdad.

## B. La veracidad y sus imperativos

La doctrina exige de quien informa la objetividad, la veracidad y la oportunidad de la información. Para hablar de la objetividad informativa es necesario referirnos primeramente a la *verdad informativa*.

La verdad informativa no es una verdad absoluta sino posible, en cuanto está sujeta a la condición humana. Esta verdad posible, humanamente segura, es el núcleo de la información, y lo que se separa de la realidad, más aún, lo que falsea o desfigura, en ningún caso es informativo. Por ello, cualquier teoría o postura sobre la imposibilidad de la verdad inmediatamente niega la existencia misma de la información (Brajnovic, 1979, págs. 72-73). Por su parte, se designa como información objetiva el relato conforme con la realidad de los hechos: fiel, preciso, exacto, *verdadero*.

Para lograr la objetividad de las informaciones, es preciso que éstas se verifiquen y que el informador sea honesto e imparcial, impidiendo —de esta forma— que sus preferencias o las del medio en que trabaja alteren las informaciones. Así, el periodista debe aprender a dominar sus pasiones, sujetar sus inclinaciones naturales y personales y aclarar cuándo se trata de un punto de vista, de una opinión personal, identificando quién los mantiene (Derieux, 1983, pág. 154). Ello, por supuesto, no libera al medio de sus propias obligaciones de objetividad como gestor y administrador del mensaje que el periodista produce.

La objetividad es un ideal que debe tener como meta toda información y al que se tiende (en sentido subjetivo), cuya base es *la verdad*, como relación de certeza entre el sujeto y el objeto, entre el promotor y el hecho, el dato y el acontecimiento.

Un imperativo ético del informador es transmitir una noticia en forma oportuna, veraz y objetiva. El mandato de veracidad y de objetividad, como toda exigencia que se haga al ser humano, depende de la capacidad y medios que éste tenga. Es injusto perseguir o exigir la objetividad informativa como un valor absoluto; debe pedirse como un valor humano, y en consecuencia, asociado a las posibilidades y a las contingencias. Como ha dicho Kafel, “por objetividad de las noticias es necesario entender, sobre todo, el acuerdo de la información con los hechos, su veracidad y su autenticidad. Pero no se puede evitar, en efecto, o es algo muy difícil de conseguir, el que cada noticia no sea interpretada subjetivamente en el sentido más amplio del término (Kafel, 1960, pág. 38).

¿A qué subjetivización se refiere Kafel? Existen dos momentos en los que la objetividad exigible se subjetiviza o se relativiza notablemente: la captación o aprehensión de los hechos por parte del agente informativo y el darles la forma de mensaje. En cualquiera de estos dos momentos el informador puede sufrir un error: del hecho a la apreciación o de la apreciación a su mensaje. A este respecto, lo exigible al comunicador es que emplee su mayor ética profesional, es decir, que no sea por su falta de diligencia o de capacidad profesional que ocurra el error. Si aun así ocurre, el problema se traslada al campo de lo inevitable y, por ende, la subjetivización que ha sufrido la información escapa de la responsabilidad del agente informativo.

Por su parte, la subjetividad en la información –aparte de la subjetivización producto de errores o de faltas a la deontología periodística– es absolutamente posible, toda vez que la información no se resume sólo a noticias, sino que incluye comentarios, ideas, opiniones, imágenes, etc. Incluso lo que se ha llamado pre-literatura, esto es, una mezcla de crónica periodística con elementos literarios.

¿Cómo hacer concordar la subjetividad, que debe sin duda estar presente en las informaciones, con el deber de objetividad del medio, que no sólo limita sino que dirige su acción?

Podemos decir que existen diversas formas de poner a resguardo tal deber de objetividad:

- a. No emplear la subjetividad en lo referente a *hechos* (salvo en caso de error justificado, como ya se ha explicado antes).
- b. En aquel tipo de mensaje informativo que sea subjetivo de por sí, como en el caso de los comentarios, interpretaciones, emisión de opiniones, el agente informativo debe proceder con honestidad y dejar en claro al público el carácter de tal información y su procedencia. De allí que digamos que una cosa es la noticia y otra, la explicación e interpretación de la noticia.
- c. En cuanto al tratamiento de informaciones de carácter subjetivo, no debe perderse de vista que al informarlas debe hacerse objetivamente. Es decir, aunque el material sea subjetivo, la acción informativa sobre ese material debe ser objetiva.

Si se siguen reglas como las que antes hemos revisado, puede hacerse concordar perfectamente la subjetividad de algunos mensajes informativos

con la objetividad necesaria que debe tenerse en el tratamiento de los hechos tanto como en la difusión de noticias, pasando obviamente por la codificación del mensaje. Sin embargo, dicha concordancia profesional del comunicador no puede evitar que, de todos modos, se deba estudiar la afectación de la veracidad y la objetividad de la información, cuando ello sucede en un entorno de notoria falta de diversidad en el mercado de medios.

Tal cosa se puede producir por varias razones, intencionadamente o no: sesgo determinado del medio sobre la realidad, intereses incompatibles con su difusión, compromisos de financiamiento u otros que importan una autocensura o, directamente, una línea editorial que se muestra desinteresada de ciertas realidades o muy motivada respecto de otras, por lo cual se pierde el necesario equilibrio entre éstas. Tales situaciones, si bien el público es perfectamente capaz de tomar conocimiento de las tendencias, intereses, simpatías y cercanías de los medios, a veces ni son fácilmente captables, pues la limitación del pluralismo informativo impide detectarlas por comparación y, mucho menos, cuestionar la veracidad u objetividad de la información recibida.

Precisamente para buscar tomar ciertas prevenciones sobre dichos riesgos, se han efectuado interesantes estudios, de los cuales el más destacable es probablemente el Informe Lancelot, que lleva por título *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias* y se refiere a la concentración de medios de Francia,<sup>9</sup> el cual se inicia con una evaluación y discusión teórica sobre la existencia o no de una relación inversamente proporcional entre concentración de medios y pluralismo. Después de un análisis de la literatura académica existente y de algunos de los informes más recientes (OCDE, 2003; Ward, 2004; Consejo de Europa, 2004), la conclusión de la Comisión es que esta relación no es directa porque, tal como muestra el mercado de la televisión, una estructura de mercado oligopólica no garantiza necesariamente el pluralismo: la competencia entre operadores ha homogeneizado la oferta. Una pluralidad de actores, pues, no garantiza necesariamente el pluralismo; y, al revés, la concentración a veces favorece el pluralismo. Este argumento no es nuevo y ya ha sido recogido por autores como De Moragas y Prado (2000, pág. 206), Doyle (2002, pág. 23), McQuail (1992), Llorens (2003, pág. 52) y Sánchez-Taberner *et al.* (1993). De esta conclusión, el informe deduce la necesidad de utilizar otros instrumentos, más allá de limitar la propiedad, para proteger el pluralismo, y se citan como ejemplos la reglamentación del contenido, como se hace

con los bloques de tiempo de los partidos en períodos electorales, la cuota de emisión de obras europeas o en lengua francesa o la lista de acontecimientos de interés general que, en lo que se refiere a pluralismo de recepción, quedan protegidos. Otro sistema para garantizar el pluralismo es proteger la independencia editorial respecto de la propiedad a través de la promoción de estatutos de redacción, comités de vigilancia o de la potenciación del comité de empresa de las empresas periodísticas, pero el informe no comparte la idea de implantarlo. Por último, existen también instrumentos de política económica que lo facilitan, como la limitación de publicidad de las televisiones para favorecer la prensa, o las mismas ayudas a la prensa, que, según el Informe, representaron 1.150 millones de euros en 2004, es decir, el 11 % de la facturación del sector. En definitiva, el control de concentraciones sólo sería un instrumento más para preservar el pluralismo.<sup>10</sup>

De las medidas propuestas, muchas de ellas relacionadas con la intervención estatal como medida de regulación muy propia del sistema europeo, queda claro que más que pretender interferir en la concentración de los medios, el Informe hace énfasis en los mecanismos de control ético y jurídico que aseguren que aun en esas circunstancias, el servicio informativo se desarrolle como corresponde.

A lo anterior se agrega, en materia propiamente informativa, el reconocimiento de que aun sin que medie intención o escenario propicio a la falta de verdad, ésta se puede dar en un modelo en que las informaciones tienden más bien a quedarse en la verosimilitud o cuando sólo puede contarse con ella. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional español en su sentencia 6/1988 del 21 de enero de ese año: “Cuando la Constitución requiere que la información sea ‘veraz’ no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas —o sencillamente no probadas en juicio— cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como ‘hechos’ haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose así de la garantía constitucional a quien defraudando el derecho de todos a la información actúe con menosprecio de la verdad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud

sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre de tal forma que de imponerse 'la verdad' como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio”.

Del reconocimiento de que a veces garantizar la verdad de la información no es posible sino que la responsabilidad del informador se agota en procurar garantizar por la vía de una razonable convicción, su veracidad, se desprenden consecuencias muy importantes: “El Tribunal Constitucional, consciente de que la verdad absoluta es imposible de alcanzar y de que además eso supondría eliminar el debate público necesario en toda sociedad democrática, flexibiliza el concepto e indica que la veracidad debe entenderse como la tendencia del periodista hacia la recta averiguación de lo ocurrido, como las acciones tendientes a conocer los hechos y contrastarlos debidamente.

El error en algún aspecto de la información que no sea imputable a la negligencia del periodista o a las intenciones o sesgos del medio no puede provocar que se desproteja a la información, pues sería impedir la divulgación de noticias. Los periodistas estarían tan temerosos de cometer algún pequeño error y tomarían tan extraordinarias precauciones que no habría una circulación rápida y fluida de las informaciones.

La veracidad sólo es predicable de la información, de la transmisión de hechos, no se puede exigir veracidad a las opiniones” (Navarro Merchante, 1988).

Si se reconoce que la verdad absoluta es difícil de alcanzar y que, en consecuencia, si ésta no puede garantizarse sí se debe buscar la verosimilitud razonable de lo investigado, se deriva entonces que esta conducta habitual otorga al profesional una suerte de presunción de actuar con *animus informandi*,<sup>11</sup> pero “será necesario exigirle una actitud de búsqueda de la verdad e incluso, cuando sea posible, que haya conseguido pruebas que justifiquen la veracidad de la información”. La obtención de pruebas de que habla este autor parece aconsejable en muchos supuestos en los que el periodista prevea que puede originar polémica su reconocimiento por los afectados, pero no puede llegar al punto de no difundir unos hechos verificados y contrastados pero de los que no se tiene una prueba documental fehaciente. Para estos casos el TC ya se ha pronunciado en el sentido visto por la STC 6/1988 y confirmado por la STC 105/1990 de probar la diligencia debida en la búsqueda de la certeza, “la responsabilidad por la publicación de informaciones

falsas o, simplemente, no verificadas no es objetiva: el informante tiene únicamente el deber de diligencia en orden a la contrastación razonable de las afirmaciones que formula”.<sup>12</sup>

Hacerse cargo de una suerte de falibilidad informativa enfrenta entonces a la sociedad con una nueva pregunta, que se dirige más bien a los medios y no a las personas que trabajan dentro de ellos: ¿el hecho de que grupos empresariales manifiestan su preferencia o se pronuncien a favor de cierto tipo de pensamientos, principios, códigos de conducta o interpretaciones de la realidad es necesariamente, cuando dichos grupos son importantes dentro de un mercado acotado de medios, un impedimento para la objetividad informativa o para el servicio a la verdad?

Debemos directamente contestar que no. El que un actor o un grupo de actores de la comunicación tengan valores, principios o se pronuncien a favor de ciertas políticas no les impide, por tal razón, servir a la verdad y ser objetivos. Así, la pretendida neutralidad informativa ha de ser exigible respecto de hechos y datos,<sup>13</sup> pero no respecto de posturas, críticas o valoraciones. Indispensable es que el público conozca, sin embargo, la línea y tendencias de quien critica y valora, con el fin de poder sopesar adecuadamente sus aportes, pero no se ha de entregar el medio a un estado de anodamiento permanente en aras de que sirva a la verdad o a la objetividad, ya que tal cosa despoja a su servicio de un contenido ético, de límites y de objetivos.

Es por esta razón que se ha dicho que el cumplimiento de requisitos de objetividad y de veracidad, propios de un sano pluralismo o diversidad informativa, no penden en realidad de los delicados hilos de la multiplicidad ni de la ausencia de un marco valórico o de una línea editorial propia, sino que importan para los medios la responsabilidad y el deber de informar sus líneas y tendencias, de no confundir narraciones con valoraciones y de dar cabida también a aquellas noticias y comentarios que presentan o significan la contrapartida de lo aseverado, en un juego edificante de bilateralidad de la audiencia,<sup>14</sup> que enriquece el diálogo y la toma de decisiones por parte del público destinatario de los medios de comunicación. No es extraño, desde esa perspectiva, que los autores actuales hagan más énfasis, entonces, en los lineamientos éticos que en las restricciones a una concentración empresarial de los medios.

#### **IV. Las herramientas ético-jurídicas en torno a la concentración de medios y a las exigencias de objetividad y veracidad**

Como se expresaba al inicio, durante un tiempo importante los modelos constitucionales occidentales procuraron evitar la concentración o monopolio de la actividad de los medios de comunicación en manos del Estado, lo cual evidentemente correspondía a una concentración sobre todo política. Tal cosa, además de importar una vulneración evidente a la libertad informativa de las personas y al derecho de éstas a expresar sus opiniones, representaba para la sociedad civil la práctica imposibilidad de conocer una verdad que no fuera la oficial, un detrimento de las posibilidades de crítica o aun de escrutinio sobre los entes públicos, el reino de la opacidad o reserva –asociado a la falta de fundamentación de las decisiones? y un verdadero direccionamiento ideológico y cultural que importaba repercusiones en la formación de los ciudadanos y en sus posibilidades de generar autoridades o participación política genuina.

A ello se aparejaron, respecto de las actividades económicas, una serie de normativas restrictivas de la excesiva concentración de los medios de producción o de cierto tipo de actividades en manos de unos pocos, con el fin de evitar los abusos que, como contrapartida, se podían producir en un mercado competitivo no sólo de productos, sino de ideas y de servicios, lo cual afectaba la sana competencia de diversas maneras y era capaz de generar mutaciones y afectaciones a los usuarios y consumidores de dichos servicios.

Sin embargo, tales restricciones y limitaciones no han impedido que, en muchos países, la industria específica de ciertos medios de comunicación haya ido paulatinamente concentrándose, lo cual sin lugar a dudas tiene efectos que no pueden ser definidos puramente en la perspectiva del mercado, sino que necesariamente conllevan un fuerte impacto sobre el ámbito de las libertades y sobre las posibilidades o presunciones de acceder a una información auténticamente veraz y pluralista.<sup>15</sup> Se teme, además, que las necesidades de financiamiento de grandes consorcios empresariales relativos a las comunicaciones identifiquen a éstos con sus avisadores y con los intereses económicos/comerciales de éstos, de modo tal que, en definitiva, necesariamente se deba servir a quien financia la actividad más que a su legítimo destinatario.<sup>16</sup>

Por tal causa, las organizaciones internacionales preocupadas por esta materia han previsto la implementación jurídica que deberían diseñar sus asociados, con el objeto de precaver o reducir estas posibilidades de concentración bajo reglas de libre competencia,<sup>17</sup> las que son asimismo suscritas por muchos países del mundo y que se compatibilizan con la necesaria salvaguarda de la libertad de expresión: "... las 'restricciones al ejercicio de la libertad de opinión y de expresión pueden ser señal de un deterioro en la protección, el respeto y el disfrute de otros derechos humanos y libertades', 'alienta a los Estados a que examinen sus procedimientos y su legislación para garantizar que toda restricción que se pueda imponer al ejercicio de la libertad de expresión esté expresamente fijada por la ley y sea necesaria para asegurar el respeto de los derechos y de la reputación de los demás o para la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o la moral públicas' y 'reconoce que la participación efectiva depende de la capacidad de expresarse libremente y de la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole'".<sup>18</sup>

### A. El caso chileno: la gestión de medios de comunicación como parte de la libertad de empresa

En la Constitución chilena de 1980 se asocian tres ideas matrices acerca del tema en tratamiento. Primero, el reconocimiento de las libertades de emitir opinión y de informar sin censura previa, lo cual importa editar y mantener tanto medios escritos como operar y mantener estaciones de televisión, desde el punto de vista de la manifestación expresa de la Carta Fundamental en el Art. 19 N° 12. Luego, en segundo término, en dicha norma, la prohibición de establecer el Estado un monopolio sobre los medios de comunicación social, lo cual, compatibilizado con el reconocimiento a los cuerpos intermedios y el principio de subsidiariedad del Estado consagrado en el Art. 1° de la Carta,<sup>19</sup> significa una decidida opción no sólo por la propiedad privada de los medios de comunicación en Chile sino, asimismo, por su autogestión en el marco legal establecido para ello. En tercer lugar, la garantía de libertad para ejercer toda actividad económica que no sea contraria al orden público, la moral y la seguridad nacional consagrada en el Art. 19 N° 21 de la misma Carta.

Dentro del referido modelo de libertad económica, uno de los principios más importantes es el de la libertad de empresa o libre iniciativa empresarial,

que postula la intervención preferente de los particulares en materia empresarial, con el fundamento de que la iniciativa particular ha sido y es el motor del desarrollo y progreso de las sociedades democráticas (Guzmán Suárez, 1999, págs. 50-51).

En términos generales, la jurisprudencia ha definido un ámbito amplio de actuación económica de los particulares, a quienes ha reconocido una autonomía vasta para determinarse en la forma, contenidos y medios de su actividad con independencia de otros agentes (Fernandois, 2001, pág. 28): "... la libre iniciativa o libertad de empresa es de contenido vasto, ya que comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquiera actividad económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicio, habiendo sido introducida por el Constituyente de 1980 con especial énfasis y estudio..."<sup>20</sup>

Todas las personas tienen este derecho, individualmente o en sociedad, organizadas en empresas, en cooperativas o en cualquier forma de asociación lícita, con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad y con las limitaciones ya indicadas; y la obligación de no atentar en contra de esta garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda otra autoridad, sino también a otros particulares que actúen en el ámbito de la economía nacional.<sup>21</sup>

Respecto de la regulación de la actividad económica, la jurisprudencia ha señalado que "regular una actividad es someterla al imperio de una reglamentación que indique cómo puede realizarse; pero en caso alguno, bajo pretexto de 'regular' un accionar privado, se puede llegar hasta obstaculizar e impedir la ejecución de los actos lícitos amparados por el derecho consagrado",<sup>22</sup> con lo cual adquiere especial importancia ese otro mandato de la Constitución, consagrado en el numeral 26 del mismo artículo 19, el cual impide al legislador afectar los derechos en su esencia al normarlos.

De ese modo, la libertad de empresa no hace una excepción respecto de los medios informativos y no sólo la propia legislación de prensa, sino también aquella vinculada con la amplitud de la actividad económica de los particulares protege las posibilidades de éstos de crear y mantener empresas en torno a la industria de los medios de comunicación, los cuales no son percibidos como medios que imposibilitan el pluralismo, faltan a la verdad o a la objetividad informativa en relación con la concentración o no de ellos, sino más bien en relación con sus propietarios y contenidos.<sup>23</sup>

## B. La legislación de libre competencia aplicada a los medios de comunicación chilenos

La Ley N° 19.733 de Libertad de Opinión e Información establece normas especiales de defensa de la competencia y atribuciones específicas al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en resguardo del pluralismo y diversidad en el sistema informativo. En efecto, dicha normativa establece, en primer término, que los cambios en la propiedad o control de medios de comunicación social deberán ser informados a la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (Subtel) dentro de treinta días de su ejecución y, respecto de aquellos medios que requieren de concesión para operar, establece la obligación de contar con un informe favorable del referido Tribunal, con respecto a su impacto en el sistema informativo, previo a la operación. Además, el Art. 37, inciso 1°, de la mencionada Ley N° 19.733 dispone textualmente que: “Para efectos de lo dispuesto en el Decreto Ley N° 211 de 1973 (normativa general de libre competencia) se considerarán, entre otros, como hechos, actos o convenciones que tienden a impedir la libre competencia, los que entran en la producción de informaciones, el transporte, la distribución, circulación, el avisaje y la comercialización de los medios de comunicación”.

Como lo ha dicho el propio Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, “... de la historia de las normas citadas, se observa la especial preocupación de los legisladores por que la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social pueda resultar atentatoria para el funcionamiento del sistema democrático, considerando como esencial, para la libertad de expresión, la pluralidad de medios de comunicación social. Estas disposiciones buscan equilibrar adecuadamente el pluralismo informativo con una economía de mercado, con el fin de promover el desarrollo de una democracia pluralista y transparente en el país... adicionalmente, para los consumidores de información podría ser costoso discernir sobre la calidad y veracidad de aquella que es transmitida por un determinado medio de comunicación, si no pueden compararla con la que reciben de otras fuentes. En consecuencia, una forma de proteger a los ciudadanos de la posibilidad de que consuman indiscriminadamente información defectuosa producida por un medio de comunicación, es procurando maximizar la probabilidad de que puedan contrastarla con la que producen otros informantes. De ahí la importancia para el consumidor del pluralismo en materia de información”.<sup>24</sup>

Sin embargo, como lo ha establecido el Tribunal Constitucional chileno en su sentencia N° 226 del año 2004, “no es posible establecer *a priori* en la ley un número o porcentaje determinado de control de concesiones de radiodifusión que sea, en sí mismo, contrario a la libre competencia, debiendo analizarse tanto las condiciones de mercado y tecnológicas presentes en un momento dado, como la relevancia que tienen como competidores quienes participen en una operación de concentración”.<sup>25</sup>

### C. Las regulaciones sobre televisión

La televisión en Chile cuenta con ciertas regulaciones especiales que aluden al tema del pluralismo, tanto en la Ley del Consejo Nacional de Televisión<sup>26</sup> como en las directrices dictadas por éste. En efecto, el 14 de junio de 1999 el Consejo dictó regulaciones sobre pluralismo electoral con motivo de la elección presidencial que tendría lugar ese año, que se pueden sintetizar como sigue: “Sin perjuicio de sus facultades de emitir otras directivas que resguarden el principio del pluralismo en diversas materias y teniendo en consideración lo dispuesto en los artículos 1° y 14° de la Ley 18.838, modificada por la Ley 19.131, el Consejo Nacional de Televisión ha elaborado la ‘Directiva relativa al pluralismo en televisión para el período de elección presidencial’, destinada a servir de orientación para el debido respeto al principio de pluralismo al que todos los canales de televisión están obligados. Las elecciones presidenciales son un acontecimiento público del mayor interés nacional, de allí que las concesionarias de televisión abierta emitan habitualmente a través de sus noticieros y de toda su programación informaciones, opiniones y comentarios relativos a la campaña y al proceso electoral. Las concesionarias que cubran en cualquiera de sus programas la elección presidencial, deberán proporcionar a la ciudadanía una información que sea completa, independiente e imparcial... El principio de pluralismo exige una cobertura equilibrada de las diversas posiciones en juego. Los criterios para determinar cuándo se ha alcanzado dicho equilibrio son flexibles. Con esta flexibilidad se busca responder a la necesidad de sopesar la exigencia de una cobertura pluralista con la libertad que tienen los canales para decidir cómo, cuándo y en qué medida se cubren los hechos de carácter noticioso y las diversas opiniones. El Consejo Nacional de Televisión considerará que se ha cumplido adecuadamente con esta obligación si las concesionarias procuran, de modo razonable, que sus audiencias estén bien

informadas acerca de los principales asuntos en debate y de la posición de todos los candidatos a través de su programación... En el ejercicio de la libertad de informar, en cuanto medio de formación de la opinión pública en asuntos de interés general, la televisión y los profesionales de la información tienen plena facultad para evaluar las actividades o planteamientos de los candidatos en atención a su mérito noticioso. La obligación de respetar el pluralismo político no puede interpretarse de manera tal que distorsione el peso de las noticias... De cada servicio de radiodifusión se espera un trato leal a todos los candidatos. Las concesionarias deben responder a su obligación con el electorado de proveerles una cobertura completa, veraz y objetiva de los acontecimientos. Las regulaciones sobre pluralismo requieren que los candidatos rivales tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista. El respeto del principio del pluralismo supone una razonable proporcionalidad y no implica igualdad absoluta ni distribución mecánica de tiempos de aparición de los candidatos en televisión. La conducta de los canales referente al respeto de dicho principio debe ser juzgada de manera global y considerando períodos amplios de tiempo, pues podría resultar difícil en la práctica la expresión simultánea de las diversas tendencias y opciones políticas en competencia”.

El interesante trasfondo de la normativa sobre pluralismo citada bien confirma que éste no se apoya en realidad en la ausencia de una estructura de empresas o de mercado concentrada respecto de los medios televisivos, sino más bien en la actitud de éstos hacia el servicio a la verdad y al trato equitativo.

#### D. Los límites éticos y la autorregulación informativa

En Chile, sin perjuicio de los controles internos de las empresas de medios de comunicación, la actividad de éstos se encuentra enmarcada también por pautas éticas del Colegio de Periodistas, como asimismo por la valiosa labor del Consejo de Ética de los Medios de Comunicación, dependiente de la Federación de Medios de Comunicación de Chile A.G.

Este último Consejo ha producido una valiosa jurisprudencia ética durante los últimos años sobre numerosas materias atinentes a los medios de comunicación, de la cual queremos destacar la Resolución N° 132, de 21 de junio de 2006, complementada por un anexo entregado a las entidades que integran la Federación de Medios de Comunicación Social en agosto

de 2006. La resolución contiene diversas recomendaciones y subraya que si bien los criterios profesionales que se han tomado en cuenta son aplicables a cualquier actividad informativa, ellos tienen especial relevancia en el área económica. Esto obedece a que la transparencia y la fidelidad en la entrega de esa información permite que el mercado se desenvuelva de modo natural y se eviten abusos o ilícitos económicos, y facilita la participación igualitaria de las personas en aquél. Las recomendaciones son las siguientes:<sup>27</sup>

- “1. Cada medio de comunicación procurará establecer normas propias e internas de autorregulación en torno a la cobertura de las noticias sobre economía, negocios y finanzas. Ello supone determinar, a priori, las conductas esperadas y deseables de los propietarios, de los directores, de los editores y de los periodistas, y, en general, de toda persona cuyo trabajo se relaciona con la producción de informaciones.
2. Al explicitar cada medio las relaciones que estima adecuadas, habrá de *distinguir con claridad entre el ámbito comercial y la actividad periodística*, así como entre ambos, la publicidad y el avisaje. También deberá hacerlo entre éstas últimas y la comunicación corporativa.
3. La autorregulación que cada medio establezca no podrá limitarse a una declaración de política editorial general, sino que habrá de reconocer las dificultades existentes y determinar las acciones esperables y las que habrán de evitarse, indicándose con claridad las responsabilidades internas que se deban asumir.
4. Se debe informar al público, a los avisadores y al mercado acerca de las condiciones en las que se quiere recibir y transmitir la información del sector económico, *a fin de cuidar que las relaciones entre las personas, el mercado, el gobierno y las empresas sean transparentes*.
5. Estas orientaciones deben ser explícitas, y habrán de ser evaluadas periódicamente para introducirles las correcciones necesarias”.

El anexo que acompaña a la Resolución N° 132 se preparó sobre la base de la experiencia comparada, con especial referencia a códigos de buenas prácticas de periódicos extranjeros, y puede servir de pauta para que los medios elaboren sus orientaciones en la materia y de acuerdo con sus respectivas realidades. El anexo se refiere a la calidad de la información económica y a las situaciones que la pueden afectar (error, *información parcial*

o no confirmada, manipulación), a la independencia periodística y a las situaciones que la pueden afectar (necesidad de diferenciar el área comercial del sector periodístico de los medios de comunicación; presiones externas al medio; secreto de fuente y secreto de tema; filtraciones; *comunicaciones corporativas*), y a los conflictos de interés y a las situaciones en que éstos se producen (compra y venta de instrumentos financieros por quienes trabajan en un medio; *actuaciones de propietarios de medios, sus familiares y sus relaciones; participación de periodistas en otros trabajos; uso de información*).

Finalmente, el anexo subraya las características generales que debe tener todo proceso de autorregulación, como la búsqueda de la transparencia, la definición de estándares de calidad del trabajo periodístico, la determinación de las áreas más conflictivas, y el establecimiento de sistemas de evaluación periódica y de sanciones por incumplimiento de lo propuesto.

## V. Algunas conclusiones

La concentración de medios es percibida en la actualidad tanto como un peligro como una situación propia de muchas estructuras mediales. De hecho, a veces el propio mercado, la existencia de un núcleo publicitario inelástico y la exigencia de autofinanciamiento fuerzan a que los medios se concentren y aprovechen así economías de escala y sinergias necesarias para su subsistencia.

Tal escenario es propio de los modelos liberales y abiertos, en los cuales el Estado, sin renunciar a su papel regulador o a la gestión directa de unos pocos medios de comunicación, se halla privado de desempeñar este rol exclusivamente o de modo monopolístico, precisamente en reconocimiento del pluralismo como una de las condiciones más básicas de las democracias materiales y operativas. Ello no evita, sin duda, que exista una cierta molestia de algunos sectores de la sociedad al comprobar que la libertad de expresión es un derecho de todos pero que la posibilidad cierta de mantener y de operar un medio de comunicación está reservada a unos pocos con los medios y las posibilidades de realizarlo.

Al plantearse la exigencia de pluralismo frente a las posibilidades de concentración de medios es necesario, sin embargo, distinguir la esfera de lo puramente cuantitativo de la esfera cualitativa, que ha de privilegiarse. Se trata de diversidad, de objetividad y de veracidad más que de una gran

cantidad de medios en la perspectiva numérica (variedad). De hecho, numerosas encuestas y mediciones contrastan las opiniones del público sobre pluralismo con la realidad de la estructura empresarial de los medios y a veces la percepción de sesgo o de falta de diversidad es más fuerte respecto de medios no concentrados pero excesivamente homogéneos en su parrilla programática o en su enfoque de la realidad.

De este modo, la demanda del público por la calidad de la información, por la exactitud y rigurosidad del mensaje, por la diversa oferta programática y el énfasis de ciertos contenidos, sobre todo en el caso de los medios audiovisuales, debe ser un objetivo mucho más concreto por parte de las regulaciones legales o de las autorregulaciones éticas que pretenden forzar la ampliación de partícipes o establecer barreras de entrada a la concentración de medios, lo cual puede no solucionar en absoluto la complejidad de la problemática sobre el pluralismo medial e informativo existente en la mayoría de los países occidentales.

Chile es un buen ejemplo de estas aseveraciones y, si bien existen límites y controles legales a una concentración de medios que pueda desequilibrar el mercado o afectar al público, las regulaciones más específicas y las pautas éticas se dirigen directamente más que a impedir la integración horizontal de los medios, a procurar la amplitud de contenidos, el tratamiento equitativo, la transmisión veraz de hechos y noticias y la opinión fundada y responsable.

## Notas

1. "1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Declaración de principios sobre libertad de expresión", <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>, sitio consultado en julio de 2007).
2. La Corte Europea de Derechos Humanos determinó el alcance e importancia del derecho a la libertad de expresión bajo el Art. 10 en su importante fallo del caso Handyside contra el Reino Unido: "La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de [una sociedad democrática] y una de las condiciones básicas para su progreso y para el desarrollo de todo ser humano. Según el párrafo 2 del Artículo 10, es aplicable no sólo a 'información' o 'ideas' que son consideradas

- inofensivas o que son tomadas en consideración con indiferencia, sino que también es aplicable a aquellas que ofenden, alteran o provocan al Estado o a cualquier sector de la población. Éstas son las demandas del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras sin los que una sociedad no puede llamarse democrática” (en <http://www.sindominio.net/biblioweb/telematica/regard.notas.html#29>, sitio consultado ven junio de 2007).
3. “Una de las ventajas de vivir en un país libre es la posibilidad de elegir entre distintos canales de información y verificar a través de la diversidad el valor objetivo de los medios de comunicación social. La ausencia de trabas para la propiedad y el manejo de los medios informativos son la mejor manera de corregir los riesgos de la parcialización y distorsión de las noticias” (Fontaine Aldunate, A., 1980, “Responsabilidad y función del periodismo”, *Problemas Contemporáneos de la Información*, Santiago, Corporación de Estudios Contemporáneos, pág. 115).
  4. “El principio de unidad de la Constitución exige que el legislador realice el máximo esfuerzo para configurar y regular los derechos en un sistema donde cada uno de ellos colisione lo menos posible con otros, donde los derechos constituyan círculos tangentes y no círculos secantes que se invadan unos a otros, lo que exige la adecuada ponderación y un eventual sacrificio mínimo de cada derecho que exige el principio de proporcionalidad que debe emplear necesariamente el legislador en la regulación de los derechos” (Nogueira, H., 2004), “Pautas para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada”, en *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, Vol. XVII, diciembre 2004, págs. 139-160).
  5. Por medio del sufragio se manifiesta la voluntad de la colectividad, lo que es la expresión más pura de la soberanía y lo relativo a las elecciones de diversas autoridades, junto al hecho de poder ser elegido. En otras palabras, “la emisión del voto constituye un acto de voluntad política a cuyo través el elector manifiesta su preferencia por una de las candidaturas que contienden en los comicios” (Fernández Segado, F., 1994, “La representatividad de los sistemas electorales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 82, Madrid, pág. 55).
  6. Más allá de informar, educar y entretener, el papel de los medios de comunicación social en la sociedad capitalista actual, está enfocado a crear y afianzar de forma continua la ideología y conducta de consumo en el espectador, aspecto que favorece a los que tienen hegemonía económica pues les genera capital (ganancias) para ampliar sus propiedades. A este respecto, Giménez, L. y Hernández A. (1988), expresan que: “Los teóricos de la sociedad de masas tienden a destacar la concentración, en manos de unos pocos, del control sobre los medios masivos y el peligro de que la influencia así alcanzada se utilice para fomentar los intereses de quienes detentan el poder o aspiran a él.

(pág. 47) Al considerar a los medios de comunicación social dentro del orden capitalista, es importante prestar especial atención a la estructura económica de dicho medio, pues es posible que se trate de una empresa o industria comercial más, dentro del orden económico. Debido a las grandes inversiones de capital necesarias para el mantenimiento de un medio, lo común es que su surgimiento y existencia se deba a poderosos sectores económicos" (Herrera, M., 2004), "Les medios de comunicación en la sociedad capitalista actual", *Razón y Palabra* N° 38, México).

7. "Si hay *monopolio estatal* no hay libertad de información. Y el derecho a ser informado del público queda reducido a peticiones de un favor a la autoridad, las cuales ésta resuelve según sea su buena voluntad y, sobre todo, su conveniencia" (vid. de la autora, 1992, *Las libertades de opinión y de información*, Santiago, Andrés Bello, pág. 234).
8. Las bases económicas pertenecen de suyo a la Carta Fundamental, al menos en tres aspectos: 1. en cuanto definición del sistema económico, la Carta deberá enfrentar el tema de las potestades conferidas al Estado para efectuar regulaciones o planificaciones en materias económicas, sean éstas amplias, reducidas, o bien le impondrá excepcionales prohibiciones; 2. en cuanto definición de la relación Estado-individuo en la economía, la Constitución deberá definir el ámbito legítimo de actuación del Estado en la vida empresarial económica, permitiéndole o vedándole el ejercicio de potestades; y 3. En cuanto definición de garantías constitucionales, ha sido autorizar total o parcialmente a los particulares para ejercer actividades económicas, la Carta deberá consagrar esta facultad a nivel constitucional" (Fernandois Vöhringer, A., 2001, *El Derecho Constitucional Económico*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edición, pág. 28).
9. Cuyo texto completo se encuentra en <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000035/0000.pdf>, sitio consultado en julio de 2007.
10. El comentario transcrito sobre el Informe Lancelot corresponde a Llorens, C. (2006). "El informe Lancelot y el debate sobre pluralismo y concentración de medios en Francia", *Quaderns del CAC*, N° 23-24.
11. Razón por la cual, precisamente, la real malicia o inexcusable negligencia debe ser motivo de prueba. Sobre este tema, vid. Cremades García, J. (1994). "La exigencia de veracidad como límite a las libertades informativas", *Estudios sobre derecho de la información*, Madrid, UNED, pág. 84.
12. En el mismo sentido, vid. fallo del Tribunal Supremo español de fecha 29 de enero de 1983 sobre caso Vinader: "Es incuestionable que no es misión de los periodistas realizar investigaciones parapoliciales para investigar la realidad de los hechos delictivos o de otra naturaleza, ni se puede exigir a los profesionales de la información un absoluto contraste de la veracidad de toda la que reciben y transmitan, lo que implicaría no

ya una ilegal limitación a la libertad de expresión, sino la muerte de la información, sí les es exigible, con mayor rigor que a cualquier otro ciudadano, dada la distinta proyección social que la de uno y otro puede tener, la observancia de aquellos deberes objetivos de cuidado imprescindibles para evitar que se puedan poner en peligro bienes jurídicos protegidos por otros derechos tan fundamentales como el de libertad de expresión”.

13. La exigencia de neutralidad informativa se potencia, particularmente, en el caso de los medios públicos, que de algún modo cumplen la función de representación del todo, según explicábamos, como contrapartida de la actividad privada medial. Es en este sentido, por ejemplo, que el artículo 211 del Estatuto de Autonomía de Andalucía referido a los medios de comunicación públicos establece de manera clara que los medios de comunicación de gestión directa por la Junta de Andalucía y las Corporaciones locales orientarán su actividad a la promoción de los valores educativos y culturales andaluces, respetando, en todo caso, *los principios de independencia, pluralidad, objetividad, neutralidad informativa y veracidad*. Vid. Resolución 10/07 del Consejo Audiovisual de Andalucía, España, en [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/export/sites/caa/Galerias/descargas/Resoluciones/Resolucion\\_2007\\_10.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/export/sites/caa/Galerias/descargas/Resoluciones/Resolucion_2007_10.pdf), sitio consultado en julio de 2007.
14. El principio de bilateralidad de la audiencia, que es uno de los componentes más importantes del debido proceso, implica que cada parte tiene derecho a que se le concedan oportunidades para intervenir, defenderse y probar a su favor. La cantidad y calidad de posibilidades deben ser iguales, para que se cumpla con el principio: “La mediación penal y los principios procesales”, en <http://www.mediadoresenred.org.ar/publica/efectospsico/dermedpenal/medpenal/medpenal.html>, sitio consultado en julio de 2007. El referido principio, en materia informativa, importa la posibilidad de declarar, de controvertir, de replicar y de exponer la propia interpretación sobre la verdad.
15. “... es innegable la relación entre *hegemonía cultural* (reproducida/fortalecida por la concentración de medios en pocas manos y estas manos además vinculadas a los grandes negocios nacionales y a la economía global, es decir, menos voces y más vinculadas al poder hegemónico) y la *contracción de la esfera pública*. Eso significa menos espacios para buscar y discutir problemas comunes, supone la invisibilización, banalización u hostigamiento de grupos sociales enteros y de sus problemas (negación de derechos básicos, pobreza, marginalidad), tanto como la alienación de las clases populares de decisiones que les conciernen” (Fiol, A., 2001). Se reemplazaron por cursivas las negritas del original.
16. “La concentración de la propiedad sobre los medios masivos de comunicación, junto a la dependencia de anunciantes cada vez más poderosos, han convertido la libertad de información en una quimera. Las noticias que se divulgan o se silencian son las que convienen a los poderosos

- intereses que trafican cada año un millón de millones de dólares en publicidad comercial. Quienes importan no son el lector o el televidente, son el dueño y el anunciante, que como dioses deciden lo que se publica, imponen la mentira, manipulan la historia, legitiman la discriminación y promueven la sumisión ante un estado de cosas que se nos presenta como nuestro destino manifiesto” (Pérez Roque, F., 2007), “Discurso en la UNESCO”, <http://www.siporcuba.cl/noticias1.htm>, sitio consultado en julio de 2007.
17. “12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit).
  18. Resolución 2002/48 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre libertad de opinión y de expresión. El texto completo de esta resolución se encuentra en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/6ab8721d3182be8bc1256baa00>, sitio consultado ven junio de 2007.
  19. El concepto nace de una referencia al valor ético de la persona y el respeto a su autodeterminación; se origina y relaciona directamente con el respeto hacia su dignidad, reforzando su preeminencia ante el Estado. Este tópico tiene un aspecto positivo y uno negativo. Desde el ángulo positivo, la subsidiariedad consiste en que los organismos intermedios entre el hombre y el Estado realicen plenamente funciones que, por su naturaleza, están llamados a cumplir. En el aspecto negativo, la subsidiariedad consiste en que ningún organismo superior realice tareas que el inferior sea capaz de cumplir, a menos, por cierto, que ese inferior no las realice o las ejecute imperfectamente. La consagración constitucional de este principio busca que la necesidad social de distribución del poder al interior de ella sea lo más equitativa posible, sin dañar los derechos esenciales y tratando de suplir todas las necesidades de la colectividad. Este principio, además, debe darse cumpliendo dos requisitos: que existan necesidades que los individuos aisladamente no pueden solucionar y que exista capacidad del Estado para satisfacerlas, delegándose así parte de la libertad o autonomía a una institución (Estado) que actúa en pro del bien común por mandato constitucional. Vid. fallo del Excmo. Tribunal Constitucional de fecha 30 de octubre de 1995 en causa rol N° 226: “... la autonomía para cumplir con sus propios fines específicos implica la necesaria e indispensable libertad de esos grupos asociativos para fijar los objetivos que se desean alcanzar, para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, para decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, todo ello sin intromisión de personas o autoridades ajenas a la

asociación o grupo, y sin más limitaciones que las que imponga la Constitución”.

20. Considerando 3° de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de 25 de mayo de 1996 en causa caratulada “Asociación de Exportadores y Embotelladores de Vinos, A.G. contra Ministerio de Agricultura”, rol N° 4.017-95; confirmada por la Corte Suprema en fallo de 19 de junio de 1996, en *Gaceta Jurídica* N° 192, pág. 25.
21. Considerando 4° de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de 19 de marzo de 1992, en el caso caratulado “Empresa Hidroeléctrica Pullinque contra Empresa Nacional de Electricidad S.A.”.
22. Considerando 14°, *Fallo del Tribunal Constitucional* de fecha 6 de abril de 1993, rol N° 167.
23. De acuerdo con la encuesta efectuada por FUCATEL en 2005 en un estudio cuantitativo que consideró una encuesta que contempló 461 entrevistas telefónicas a personas mayores de 20 años que residen en hogares con teléfono de los tres centros urbanos más poblados del país y estudio cualitativo con dos grupos focales constituidos por lectores de diarios, se obtuvieron los siguientes resultados: “Los principales medios de prensa del país detentan una imagen consolidada en torno a las dimensiones relacionadas con el ejercicio del periodismo: *El Mercurio* es percibido como el diario con más recursos, que otorga espacio a las personas más poderosas del país, con mejores fuentes de información, mayor cobertura de noticias, mayor profundidad en el tratamiento de la información y más veraz; *La Cuarta* es visto como un diario que entrega información en forma entretenida, que se puede expresar más libremente y da espacio a las minorías; *La Tercera* posee una imagen equilibrada en el conjunto de atributos, siendo el único diario que no presenta ningún énfasis en alguno de ellos; LUN cuenta con un perfil similar a *La Tercera*; *Diario Siete* y *La Nación* poseen una imagen parecida, sustentada en la capacidad de ‘expresarse más libremente’, pero son también los diarios que menos ‘otorgan espacio a todos los puntos de vista’ –pluralismo– y no se destacan por la veracidad de su información. Ningún diario se destaca en el ítem ‘entrega de distintas versiones frente a una misma noticia’ (estudio completo en <http://www.observatoriofucatel.cl/investigaciones.php?idTipoInvestigacion=1>, sitio consultado en julio de 2007). Cabe señalar que *El Mercurio* (dueño de *El Mercurio* y LUN) y Copesa (dueña de *La Tercera*) son dos grandes consorcios periodísticos que manejan una parte importante de los medios escritos en Chile. En similar estudio sobre la televisión efectuado el mismo año, y considerando que los canales no pueden tener más de una concesión por área de servicio, sin embargo “Los objetivos manifiestos del sistema y canales de televisión con pequeñas variaciones son ‘entretener’, ‘acompañar’, ‘informar’ junto a otros de características ciudadanas tales como ‘la defensa de la democracia’ y ‘el pluralismo’”. Estos últimos no parecen ser percibidos por los consumidores de televisión a juzgar por las respuestas referentes al rol escondido de ‘los

empresarios', a 'la presencia de los poderes fácticos' y 'tiene intereses ocultos', así como a 'no tiene límites'. En consecuencia, hay una disonancia entre lo que los canales manifiestan y la gente lo percibe", resumen ejecutivo del estudio en <http://www.observatoriofucatel.cl/files/investigaciones/Resumen+Ejecutivo+Percepciones+del+sistema+de+TV.doc>. El estudio evidencia que la "impresión" de sesgo es mucho mayor en un área menos concentrada de los medios de comunicación chilenos, lo que no evita sin embargo que, en otros estudios, el público masivamente responda que se informa prioritariamente a través de la televisión y probablemente, por vello, le demande especial pluralismo. Vid. Encuesta Nacional de Televisión en *Revista CNTV*, Septiembre 2006, págs. 94-97, asimismo Informe *Televisión abierta: Satisfacción y percepción de calidad*, Consejo Nacional de Televisión, 2007, en <http://www.cntv.cl/medios/Publicaciones/Satisfaccionycalidadfinal.pdf>, sitio consultado en julio de 2007, del cual podemos destacar los siguientes resultados: "En general, las audiencias captan la función de la televisión no sólo como un medio de comunicación masiva, sino como un elemento de sociabilidad que refuerza sus interacciones cotidianas y la intimidad e integración familiar" (pág. 11); sin perjuicio de críticas por exceso de farándula, falta de programación cultural o falta de respeto con las personas en algunos programas, los encuestados manifiestan su percepción de "una oferta televisiva demasiado homogénea. Ante esto se genera la demanda por mayor diversificación. Esta se expresa en torno a dos ejes: la variedad de la parrilla y la renovación de la oferta en el tiempo" (pág. 18). Sin embargo, del texto íntegro del informe queda en evidencia que estas críticas corresponden especialmente a "saturación temática" y a "falta de renovación de la oferta en el tiempo", circunstancias que se producen independientemente de las posibilidades de concentración de medios.

24. Resolución 20/2007 de 27 de julio de 2007, cuyo texto íntegro se encuentra en [http://www.tdlc.cl/db\\_images/resoluciones/46ae2dfc3da4f\\_Resolucion-20-07.pdf](http://www.tdlc.cl/db_images/resoluciones/46ae2dfc3da4f_Resolucion-20-07.pdf), sitio consultado en julio de 2007.
25. Citado en *ibídem*. Por supuesto, tal impedimento legal rige también para el resto de los medios de comunicación, salvo lo ya expresado en torno a la limitación de poseer más de una concesión en una misma área de servicio para las concesionarias de televisión, lo cual habrá de revisarse en el próximo proceso de *simulcast* asociado con la implementación de la TV Digital.
26. En el Art. 1º de la Ley Nº 18.838 sobre Consejo Nacional de Televisión se expresa: "Corresponderá a este Consejo velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, y, para tal fin, tendrá su supervigilancia y fiscalización, en cuanto al contenido de las emisiones que a través de ellos se efectúen, en conformidad con las normas de esta ley. Se entenderá por correcto funcionamiento de esos servicios el permanente respeto, a través de su programación, a los valores morales y culturales propios de la Nación, a la dignidad de las personas, a la protección de la familia; *al pluralismo*; a la democracia; a la paz; a la protección del medio

ambiente; y a la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud dentro de dicho marco valórico” (las cursivas son nuestras).

27. Las cursivas son nuestras.

### Referencias bibliográficas

- BARCIA LEHMANN, R. (2001). “De la competencia y de la concentración de empresas”, en *Ius et Praxis* vol. 7 N° 2, Talca.
- BRAJNOVIC, L. (1979). *El ámbito científico de la información*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra.
- CREMADES GARCÍA, J. (1994). “La exigencia de veracidad como límite a las libertades informativas”, en *Estudios sobre derecho de la información*, Madrid, UNED.
- DERIEUX, E. (1983). *Cuestiones ético-jurídicas de la información*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra.
- DOYLE, G. (2002). *Media Ownership*, Londres, SAGE.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Declaración de principios sobre libertad de expresión”, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>, sitio consultado en julio de 2007).
- FERMANDOIS VÖHRINGER, A. (2001). *I Derecho Constitucional Económico*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edición.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1994). “La representatividad de los sistemas electorales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 82, Madrid.
- FIOL, A. (2001). “Estado de los medios. Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo”, *Chasqui* 74, en <http://chasqui.comunica.org/fiol74.htm>
- FONTAINE ALDUNATE, A. (1980). “Responsabilidad y función del periodismo”, en *Problemas Contemporáneos de la Información*, Santiago, Corporación de Estudios Contemporáneos, pág. 115).
- GUZMÁN SUÁREZ, L. (1999). “Paralelo entre el recurso de protección y el recurso de amparo económico”, en *Gaceta Jurídica*, N° 224.
- HERRERA, M. (2004). “Los medios de Comunicación en la sociedad capitalista actual”, en *Razón y Palabra* N° 38, México.
- KAFEL, M. (1960). “L’information, phénomène social”, en *L’Enseignement du Journalisme* N° 5, Estrasburgo.
- LARRAÍN, L. (2005). “Concentración y Modelo Económico”, en *Diario Financiero* 24 de octubre de 2005.
- LILIENTHAL, D. (sin año de edición). *Creo en Esto*, Barcelona, Editorial Hispano – Europea.

- LLORENS, C. (2001). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*, tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona.
- LLORENS, C. (2003). *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, N° 16.
- LLORENS, C. (2006). "El informe Lancelot y el debate sobre pluralismo y concentración de medios en Francia", en *Quaderns del CAC*, N° 23-24.
- NAVARRO MERCHANT, V. (1998). "La veracidad como límite interno del derecho a las información", en *Revista Latina de Comunicación Social* N° 8, La Laguna, Tenerife.
- NOGUEIRA, H. (2004). "Pautas para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada", en *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, Vol. XVII, diciembre 2004, págs. 139-160.
- ROQUE, F. (2007). "Discurso en la UNESCO", <http://www.siporcuba.cl/noticias1.htm>, sitio consultado en julio de 2007.
- SARTORI, G. (1988). *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- VIVANCO, A. (1992), *Las libertades de opinión y de información*, Santiago, Andrés Bello.

## RESUMEN

A partir del reconocimiento de que en las sociedades contemporáneas la viabilidad de las libertades públicas está representada por el modelo democrático, prácticamente no se discute la importancia y necesidad de garantizar la libertad de expresión. Sin embargo, el fenómeno de la concentración que se produce en la propiedad de ciertos medios de comunicación social hace pensar que la intermediación de esa libertad que éstos efectúan a favor del público puede sufrir sesgos o restricciones, preservándose así los intereses de unos pocos. La autora aborda esa problemática destacando que, a su juicio, las concentraciones de propiedad producidas aun en una esfera abierta y competitiva pueden ser causadas por las condiciones de mercado y no necesariamente se deduce de ellas una vulneración de la libertad de pensamiento y de expresión, por lo cual la clave está en la preservación de los contenidos más que en la intervención de la propiedad medial.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - N° 3 - Septiembre, 2007

# **Muchos problemas para pocas voces**

## **La regulación de la comunicación en el siglo XXI**

Guillermo Mastrini

Carolina Aguerre

### **I. Antecedentes**

En un trabajo señero, Jan van Cuilenburg y Denis McQuail (2005) señalan que en la historia de la regulación de la comunicación pueden encontrarse tres paradigmas: un primer paradigma “emergente” tuvo lugar desde el inicio de las comunicaciones masivas a principios del siglo XX y la finalización de la Segunda Guerra Mundial; un segundo paradigma “de servicio público” se desarrolló entre 1945 y 1980; finalmente, destacan que desde 1980 se asiste a la búsqueda de un nuevo paradigma, que los autores por el momento no terminan de calificar.

En este artículo trataremos de presentar algunos de los elementos que contribuyen de manera notable a los profundos cambios que asistimos en materia de regulación de la comunicación.

Cabe recordar que Van Cuilenburg y McQuail distinguen además entre el modelo de regulación del sector audiovisual y el de las telecomunicaciones, y entre la tradición norteamericana y la europea. Los paradigmas indicados más arriba surgen a partir de encontrar los elementos comunes de las cuatro variables aquí mencionadas.

#### **GUILLERMO MASTRINI**

Director y profesor de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

#### **CAROLINA AGUERRE**

Profesora de la licenciatura en Comunicación en la Universidad Católica de Uruguay.

Sin duda, un momento clave para comprender las dificultades actuales es el año 1980, en el que se aprobó en la Asamblea General de la UNESCO, el muy conocido “Informe MacBride”, que aún hoy constituye el principal documento sobre políticas de comunicación aprobado en forma unánime por la comunidad de naciones y es además el que más se adentra en una propuesta seria de democratización de los sistemas de comunicación social. Especialmente a partir de la vigencia de los dos conceptos más importantes y más claramente expresados en el Informe: “acceso” y “participación”, que constituyen elementos clave para el proceso de democratización de la comunicación al garantizar el primero el derecho universal a contar con bienes culturales y fuentes de información plurales, mientras que el segundo busca conformar una ciudadanía que sea sujeto de las políticas y no un mero objeto de las mismas. Esta observación no impide señalar la necesidad de revisar y actualizar algunos de sus conceptos, especialmente a partir la consideración del nuevo contexto político. También hay que considerar la paradoja que representa, por un lado, la aprobación de una propuesta de políticas democráticas y la irrupción casi paralela de un contexto político, al que inicialmente caracterizaremos de neoliberal, que propició políticas de comunicación totalmente opuestas a las indicadas en el Informe MacBride.

Precisamente a partir de la crisis del paradigma de servicio público, el proceso regulatorio ha pasado de ser sumamente estático a ser sumamente dinámico. Durante la mayor parte del siglo XX, la regulación de la comunicación se caracterizó por la presencia de pocos actores (Estado, Parlamento, agencias especializadas, propietarios de medios), una legislación que tenía vigencia por muchos años y una fuerte capacidad del Estado para regular, con una lógica de política cultural, donde el sector privado generalmente quedaba acotado a empresas familiares, de pequeñas dimensiones, lo cual suponía que no existieran barreras económicas altas que impidiesen la entrada de nuevos operadores. Sin ser un mercado competitivo ideal, distaba mucho de lo que vamos a encontrar cuando el proceso regulatorio se torna mucho más dinámico.

Resulta de fundamental importancia considerar las nuevas características del proceso regulatorio que acompañan un mercado mediático cada vez más dinámico, ya que entre otras consecuencias han acelerado el proceso de concentración de medios. A partir de los 80, los sistemas de regulación vieron cómo sus antiguos esquemas de funcionamiento no permitían intervenir

sobre la nueva coyuntura. Esta se caracterizó por enfrentar un gran movimiento de privatizaciones, entre las cuales se destacan las telecomunicaciones y los servicios audiovisuales, así como una creciente internacionalización del mercado. Ante estos hechos, algunos autores comienzan a señalar una supuesta debilidad de los Estados para regular la comunicación, la retirada del Estado de la regulación de la comunicación, más conocida también como desregulación. Sin embargo, en otro artículo (Mastrini - Mestman, 1996) se ha analizado esta supuesta debilidad de los mismos, donde en lugar de consignar el concepto de desregulación proponemos pensar el del Estado desde un rol mucho más activo, a partir del concepto de re-regulación.

Aceptar el concepto de desregulación acríticamente lleva a pensar en la liberalización completa del mercado. Es preciso abandonar la idea de una supuesta no intervención del Estado. El Estado sigue interviniendo, y cada vez interviene más porque el mercado es más dinámico. Prueba de ello es la reestructuración de los organismos reguladores de varios países, donde en muchos casos se han ampliado sus funciones al delimitarse con mayor precisión su campo de acción ante la irrupción de las TICs y el avance del sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, el Estado interviene con un criterio muy distinto al que tuvo en materia de políticas de medios entre 1920 y 1980. Hoy prima una racionalidad económica en detrimento de las lógicas culturales y el apoyo a los procesos de acumulación de capital, como se verá al analizar el caso argentino.

Un proceso regulatorio dinámico es aquel en el que numerosos y poderosos actores presionan permanentemente sobre diversos organismos del Estado, con el fin de alcanzar marcos legales acordes a sus necesidades, entre las que se destacan la necesidad de eliminar barreras para el flujo internacional de capitales en el conjunto de las industrias culturales. El Estado suele responder a estas presiones, aunque no siempre puede hacerlo desde una posición estratégica ni contemplativa de los intereses de todos los *stakeholders* involucrados (empresas, organismos de consumidores, organizaciones sociales), y predominan en su mayor parte las lógicas propias del sector privado. La nueva lógica que guía la intervención estatal es criticada por el equipo del profesor Jean Claude Burgelman (2002), que señala que está basada en dos suposiciones económicas, que resultan dos nuevos fetiches. La primera es que la competencia es la precondition económica para el desarrollo; la segunda es que cualquier intervención del sector público tiene un efecto restrictivo sobre la libertad de prensa.

En lo que se refiere a la estructura de propiedad, en esta década también desembarcaron nuevos actores como bancos, empresas de telecomunicación y grandes corporaciones internacionales con una importante participación en el conjunto de las industrias culturales. Además se produjo una marcada afluencia de capitales al sector, en detrimento de las viejas estructuras familiares. Otra tensión que es necesario considerar es la que refleja una abundante disponibilidad de tecnologías de información y, a la vez, una creciente exclusión, una creciente pobreza y una creciente brecha informacional y económica. En un trabajo muy interesante donde analiza el impacto de la sociedad de la información en África, Burgelman concluye que un mundo de abundancia es proyectado mientras se fabrica la escasez.

La nueva dinámica del mercado de medios no puede ser comprendida si no se considera, como señala Sergio Caletti (2001), que estos procesos de transformación del Estado avanzan a partir de una importante derrota política que tuvo lugar a finales de la década del setenta y que reorientó los principales gobiernos de Occidente hacia una hegemonía neoliberal.

Sólo a partir de considerar las transformaciones aquí esbozadas pueden analizarse los ejes propuestos: la convergencia entre sectores, el gobierno supranacional de la comunicación, la concentración de la propiedad y los nuevos sistemas de propiedad intelectual. Nos detendremos con más detalle en estos dos últimos por considerar que la concentración es un desafío clave para la democratización de la comunicación y porque el segundo generalmente no es abordado en este tipo de análisis.

## II. Convergencia: entre el fetiche y la realidad

En relación con la convergencia, la reunión de las telecomunicaciones –de la informática y lo audiovisual– tantas veces anunciada a partir de la consolidación de procesos de digitalización puede ser definida como la distribución de múltiples contenidos y servicios interactivos al conjunto de mercados a través de una red de banda ancha conmutada. Frente a quienes postulan la inminencia de un mundo convergente, Nicholas Garnham (1999) advierte que se trata de una idea alimentada por fuertes dosis de fetichismo tecnológico y que todavía el modelo de convergencia carece de un modelo económico, político y social consolidado, por lo que sólo es posible referirse a un potencial tecnológico que todavía debe encontrar un modelo de desarrollo. Sin embargo, sí es

necesario destacar que se están proyectando escenarios para la convergencia y, por lo tanto, es necesario analizar dicho proceso.

Uno de los principales problemas siguen siendo las intensas disputas entre los principales grupos audiovisuales y de telecomunicaciones para ver qué sector predomina sobre el otro. Es posible constatar, en relación con la convergencia, un creciente grado de confluencia patrimonial. Por ejemplo, las telefónicas han avanzado en la propiedad de los medios de comunicación; algunos grupos de medios de comunicación han avanzado en la participación de propiedades vinculadas a las nuevas tecnologías de la información. Esto parece indicar que existe una incapacidad del Estado para regular la convergencia, y es el mercado el que resuelve el problema por la vía de integración patrimonial. Hoy todavía se verifican dificultades para encontrar un modelo de pago, es decir, un modelo económico que torne rentables las enormes inversiones que demanda la convergencia. Esta cuestión se ha expresado, por ejemplo, en el fracaso hasta hoy de Internet para encontrar un modelo de pago que combine masividad y pago por acceso a contenidos. El mercado, que necesita recuperar sus inversiones rápidamente, ha mostrado serias dificultades para desarrollar redes de acceso universal. Es decir, puede desarrollar pequeñas redes con consumidores de alto gasto y poder adquisitivo y localizados en pequeñas áreas urbanas. Pero en cuanto tiene que expandir la red, se enfrenta con el problema de la gran inversión y el largo período que necesita para recuperarlas.

Ante este panorama, cabe preguntarse cuáles son las tensiones regulatorias. ¿Cuáles son los problemas que van a enfrentar los reguladores ante la convergencia? En primer lugar, el principal problema es decidir quién o quiénes van a administrar la red o las redes y resolver si habrá una o más redes, lo que parece resolverse en este último sentido con la aparición de múltiples plataformas (satelitales, terrestres abiertas, fibra óptica) de distribución. Cabe destacar que se verifica que el mercado de redes digitales tiende a concentrarse rápidamente, una vez halladas las aplicaciones exitosas. La concentración de la distribución de la mayoría de los bienes y servicios simbólicos en pocas redes puede aparejar un serio desafío para las políticas de comunicación que busquen democratizar el acceso a la red y a una pluralidad de contenidos. Una de las opciones que se presenta como más factible es separar la distribución de los contenidos, aunque para esto es preciso contar con mecanismos de decisión política que atiendan no sólo a las necesidades de los principales grupos transnacionales de la comunicación.

### III. Gobierno global de la comunicación: desafíos a la participación ciudadana

Tanto el problema de la convergencia como el de la concentración de la propiedad anticipan fenómenos que cada vez más exceden la capacidad regulatoria de los Estados nacionales. Estos no contienen los problemas, no pueden regular en muchos casos porque el tamaño de las empresas excede el propio tamaño del mercado doméstico. Pero además, porque el sistema político tradicional, con sus instituciones parlamentarias, parece no corresponder las necesidades de rápidos ajustes que demanda el mercado.

La investigadora Katharine Sarikakis (2004) analizó las políticas de comunicación promovidas por el Parlamento Europeo, de acuerdo con la lógica de gobernanza global de la comunicación. Su trabajo concluye que estas instituciones, donde prima un criterio económico de organización de la agenda, se han transformado en los mejores actores de las políticas de comunicación, con mayor capacidad para responder a un ámbito cambiante. De esta forma, instituciones internacionales con un sistema de representación con excesivas mediaciones, en el caso de que existan, están asumiendo un nuevo liderazgo en el diseño de las políticas de comunicación. Los Estados nacionales, incluyendo sus agencias especializadas, asisten tarde y mal a discusiones que requieren disponer de mucha información y equipos técnicos formados.

Como ha señalado la investigadora Sandra Braman (2004), se aprecia un nuevo régimen global emergente de políticas de información en el que se destacan como características comunes la ausencia del interés público en general en favor de la opinión de los especialistas; la existencia de elementos oscuros como la reestructuración de la propiedad intelectual; la interactividad entre el desarrollo de la arquitectura de la infraestructura y la política de comunicación; las diferencias en la actuación de los Estados-nación con el predominio de uno hegemónico (Estados Unidos) y la competencia de otros dos poderes (Japón y la Unión Europea); el creciente peso de los actores no estatales, especialmente el sector privado y los organismos supranacionales (WIPO, OMC) y, en menor proporción, las ONG. Siguiendo a Braman, es importante destacar que el régimen global de información emergente desafía la naturaleza del gobierno en cuatro aspectos: la definición del ciudadano; el gobierno por contrato; el reemplazo de la representación general por la representación de los que tienen capacidad económica; y

la propiedad del sistema de gobierno, que es discutida (por ejemplo en la ICANN) en un contexto en el que los actores corporativos se mueven más rápido y más libremente. En este sentido, ICANN es un modelo de neoliberalismo que supera las organizaciones intergubernamentales, que se opone y reacciona a la jurisdicción territorial y no responde directamente a necesidad de regulación. Sin embargo, se ha erigido en un regulador más poderoso que la UIT. La historia de la ICANN refuerza las crecientes sospechas de que los regímenes autorregulados, globales, privados, dominados por la industria, no son necesariamente más liberales que los regímenes basados en las negociaciones intergubernamentales (Mueller - Thompson, 2004). Sólo representan la delegación del poder estatal a los carteles industriales, con menos *accountability* política.

Una de las principales discusiones que se dan en todas estas organizaciones es sobre si los productos culturales deben ser considerados una mercancía más, sujetos a los procesos de liberalización del comercio a nivel mundial. ¿Pueden ser la información, la comunicación y la cultura consideradas un servicio o *commoditie* o debe mantenerse la excepción cultural y garantizarse la diversidad cultural? Si se eliminaran las pocas barreras que existen a nivel nacional, mermaría aún más la capacidad de intervención de los Estados nacionales, que se verían impedidos de sancionar normas que contradigan los acuerdos comerciales internacionales. Es cierto que hay que reconocer que estas organizaciones han tenido éxito en presentar el tema –la comunicación, la información y la cultura como *commodities* están hoy en el centro del debate–, lo cual no es poco.

Los mecanismos de convergencia tecnológica tienen su correlato en la convergencia política-económica mundial con los fenómenos de gobernanza descritos en este apartado. Por eso proponemos un cuarto punto neurálgico de esta situación de amenaza a la pluralidad y diversidad que se expresa en el valor de los bienes simbólicos, entre los que se destacan las regulaciones sobre propiedad intelectual.

No es posible cerrar esta breve introducción al problema de la gobernanza global de la comunicación sin mencionar la importante resistencia que ha despertado dicho proceso. La sociedad civil global también ha comenzado a organizarse y a generar respuestas, como pudo apreciarse en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de Ginebra.

## IV. Derechos de propiedad intelectual

En este contexto de globalización, convergencia y cambios de las reglas de juego de la producción simbólica, el actual paradigma de propiedad intelectual se encuentra bajo tela de juicio. Las primeras leyes de propiedad intelectual datan de 1710 en Inglaterra, con el objetivo de proporcionar sustento para los artistas, creadores y científicos. La consideración principal era proteger los derechos de autor y de copia que surgían de una persona para garantizarle un beneficio económico. Cuando se redactó esta primera legislación ya se había consolidado la industria de la imprenta, que no sólo reclamaba por el beneficio del autor, sino además por la protección de la empresa que detentaba los derechos de copia de la obra. Este control limita el acceso a una creación, que así se vuelve disponible sólo para quienes estén dispuestos a pagar, lo que impulsó la noción de escasez de los bienes culturales. Pero a la vez, la ley procuró no restringir el acceso a los bienes culturales del conjunto de la población. Es decir que inicialmente se buscó lograr un equilibrio entre rentabilidad económica de los artistas y libertad de información.

Lejos se estaba de la era de Internet, que permite reunir buena parte de la información y el conocimiento con un creciente número de usuarios en torno a un cuasi espacio público y virtual. Además, la era digital promete copias gratuitas a igual calidad que la original, pasibles de ser difundidas a una escala planetaria. Esto alarma cada vez más a los creadores, pero sobre todo en las industrias de entretenimiento, farmacéutica, editoriales, discográficas, museos y colecciones de toda índole. La respuesta ha sido defensiva y en los últimos años se ve una ampliación de los derechos de autor, que restringen el acceso a estos conocimientos a través de diversos mecanismos, desde la extensión de plazos de *copyright* hasta la prohibición del desarrollo de mecanismos de reproducción tecnológicos.

### A. Bienes culturales e informativos: públicos vs. privados

La llamada “sociedad de la información” establece un orden económico y político, además de tecnológico, en torno a la información y el conocimiento. Una de las características más notables de la información es que, considerada como un bien público, tiene la característica de ser *no-excluyente*. Esto significa que una vez producida, son muchas las personas que

pueden usufructuar la misma sin más costos que los incurridos para su creación primaria. Otra característica es que es *no-rivalizante*: el uso del bien informativo no lo hace desaparecer, por lo que no afecta su consumo posterior.

Los derechos de autor introducen la dimensión de escasez, en este caso artificial, para desarrollar un mercado de bienes informativos que le permitan al creador percibir una compensación económica por su trabajo. La escasez queda determinada por el número de copias que se realizan de una obra o creación. Los defensores de estrictas leyes de *copyright* esgrimen que una protección adecuada de los derechos de autor promueve y fomenta la producción intelectual y el conocimiento, ya que sus autores/creadores verán sus esfuerzos recompensados con el pago de los derechos cuando alguien accede a su obra. Los detractores, por el contrario, argumentan que las leyes cada vez más restrictivas, sofisticadas y onerosas constituyen una barrera al desarrollo y al conocimiento, ya que sólo pueden acceder a cierta información o material, muchas veces considerada un bien de dominio público, aquellos que pueden pagar grandes sumas de dinero. Es más delicado aún si se entiende que la libertad de expresión no sólo implica la habilidad para expresar opiniones y creencias, sino también el derecho al acceso y a la divulgación de la información, según consignan varios tratados sobre derechos humanos, como el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>1</sup>

Mientras que la postura anglosajona negocia entre los intereses de los autores y la sociedad, por la cual esta última concede a los primeros un monopolio temporal y limitado para controlar y explotar sus obras, la tradición europea continental postula que existe un derecho natural de los autores a la propiedad de sus obras, y que la ley debe limitarse a reconocerla. La doctrina del “uso legítimo” o *fair use* cumple la función de buscar un equilibrio entre los derechos de los autores y los de los ciudadanos. El “uso legítimo” autoriza a los usuarios a utilizar obras con *copyright*, siempre que no se perjudique su explotación económica. El uso legítimo pone en juego circunstancias como la naturaleza del uso (comercial vs. no lucrativo), la naturaleza de la obra, la calidad y sustancia de la parte utilizada en relación con el conjunto de la obra y el efecto de su uso en el mercado.

Bajo la categoría de “uso legítimo” abundan las excepciones al *copyright*, que discriminan positivamente las instancias de estudio privado, de crítica y de investigación con fines no comerciales (reconociendo explícitamente las fuentes y referencias). Pero muchas veces el problema en estos casos

radica en definir qué se entiende por “investigación” y por “no comercial”, ya que la interpretación estricta que hacen algunos autores o empresas no coincide con los intereses de los usuarios.

Uno de los sectores protegidos es el de la investigación científica, donde se permiten, por ejemplo, las referencias cuando se explicitan las relaciones entre las nuevas ideas de un autor en relación con otras teorías, o la crítica y análisis, que son actividades propias del ejercicio de estudio. En estos casos se debe establecer claramente la referencia para marcar el origen de la información. Pero hay algunos factores más novedosos, como es la propiedad intelectual (PI) de las bases de datos. Es cada vez más frecuente encontrarse con esto, cuya función es agregar contenidos que no están enmarcados por leyes de PI. Estas bases de datos cobran, a veces excesivamente, por el acceso a su información, ya que se amparan bajo las leyes de *copyright* o la más reciente de *database right*. Este negocio constituye una de las grandes barreras al acceso razonable de los académicos, sobre todo en el terreno de lo visual.

Un informe de 2006 de la Academia Británica de las Artes y Humanidades<sup>2</sup> establece que la música y las artes visuales son dos de los sectores más perjudicados por el fenómeno de las leyes de PI. El *copyright* no debe convertirse en una censura, dado que sería inconsistente con los requisitos de libertad de expresión, la estimulación de las actividades creativas y con los propósitos más amplios del dominio público que el *copyright* debería propulsar. La extensión de plazos del *copyright* también constituye una amenaza para la libertad de expresión en general. Si se fundamenta que los derechos de autor son para estimular la invención y para proteger el derecho de recibir una compensación económica para el creador, entonces la creciente extensión de los plazos del *copyright* contradice este argumento. En 1790, en Estados Unidos, este plazo duraba mientras estuviera en vida el creador. Actualmente se ha extendido hasta 70 años para las obras posteriores a 1978 y en el caso de la autoría corporativa dura 95 años desde la primera fecha de publicación o 120 años desde la creación, dependiendo de cuál expire antes.

## B. El fantasma de la reproducción infinita o potenciar el acceso y la libertad de expresión

En el largo plazo, la digitalización debería reducir los costos, y esto implicaría un beneficio universal: las industrias, corporaciones y titulares de derechos de autor por la posibilidad de difusión y alcance de la obra

—aunque implica un cambio del modelo de negocios—; el público porque se promueven los canales de acceso y difusión.

Lawrence Lessig, autor de *El código y otras leyes del ciberespacio* (2001) y promotor de una novedosa forma de recomponer un sistema polarizado a través de su propuesta de *creative commons*, analiza cómo el ciberespacio se encuentra cada vez más regulado por un código que los programadores insertan para limitar el acceso a ciertas obras e información, que desplaza a la ley como principal instrumento regulatorio: “Hablamos, pues, de vallas privadas, no de ley pública (...) No estamos entrando en una época en la que los derechos de autor se encuentren bajo una amenaza mayor que la que sufrían en el espacio real. Más bien estamos entrando en una época en que los derechos de autor podrían gozar del mayor nivel de protección desde los tiempos de Gutenberg”. El gran desafío es no dejar morir en su totalidad la antigua arquitectura de Internet, que permitía el libre intercambio de información.

Los códigos a los que se refiere Lessig son también llamados “mecanismos de protección tecnológicos” o MPT (en inglés, *Technological Protection Mechanisms - TPMs*). Estos han surgido como respuesta a la amenaza de que con sólo un clic en el *mouse* se puedan hacer y distribuir millones de copias de un bien informativo, algo que socava las bases más fundamentales del sistema de derechos de autor. El gran problema con los MPT es que no discriminan los usos que el usuario pretende hacer de ellos. De esta manera, el “uso legítimo” o *fair use* del derecho anglosajón queda reducido a escombros en el entorno digital.

Las investigaciones en materia libertad de expresión y *copyright* reconocen dos sistemas o dimensiones para el análisis del tema. Por un lado existe una dimensión interna del sistema del *copyright* que explora el equilibrio y los límites entre los derechos exclusivos de los autores y sus limitantes, como el uso legítimo, que fuerza a los dueños del *copyright* a realizar excepciones para ciertos casos. A este nivel, los dueños de los derechos de autor (que no son necesariamente los artistas sino las compañías que adquieren los derechos) vienen ganando terreno, ya no sólo en la aplicación del *copyright* sino también en las barreras tecnológicas (MPT) que dominan cada vez más el entorno digital y el mundo de Internet. Pero por otro lado está el debate externo al sistema que se encuentra en las grandes leyes y principios normativos que regulan la libertad de expresión, como las cartas constitucionales (la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos es un buen ejemplo).

El debate no se encuentra zanjado, pero sí posee bandos consolidados de cada lado dispuestos a defender su posición. De todos modos, la tecnología digital y los cambios en la apreciación de los derechos fundamentales más básicos llegaron para quedarse, y el sistema de *copyright*, de 300 años, ya no puede permanecer inmutable ante una realidad que se impone con tal fuerza. El gran desafío de los reguladores es garantizar que las nuevas reglas de propiedad intelectual no afecten la posibilidad de que los ciudadanos sigan recibiendo bienes culturales a bajo costo. El panorama no resulta alentador si se tiene en cuenta que los acuerdos TRIPS incorporan la convención de derechos de autor de Berna a la OMC, hecho que implica que las disputas sobre propiedad intelectual quedan sujetas a los procedimientos de esta última, lo que refuerza las convenciones del *copyright* anglosajón y aleja la resolución de conflictos de ámbitos nacionales.

## V. Concentración de la propiedad: entre la talla crítica y el pluralismo

La concentración de la propiedad de los medios de comunicación representa un importante problema para la comprensión de la estructura de las industrias culturales. En primer lugar, porque genera posiciones dominantes que pueden afectar la necesaria diversidad de opiniones de una sociedad. Desde otra perspectiva, frente a la creciente mundialización del mercado cultural aparecen fuertes presiones para permitir campeones nacionales que puedan sobrevivir en dicho mercado. La digitalización del conjunto de la producción cultural y los procesos de convergencia tecnológica han contribuido a estimular el fenómeno de la concentración.

La concentración de la producción puede definirse de acuerdo con la incidencia que tienen las mayores empresas de una actividad económica en el valor de producción de la misma. Por su parte, la centralización económica explica cómo unos pocos actores acrecientan el control sobre la propiedad de los medios de producción en una sociedad determinada. El principal peligro de la concentración es la tendencia al oligopolio y el monopolio. Hablamos de situación de oligopolio cuando dejan de operar las reglas propias de la fase concurrencial y en su lugar operan pocas empresas de gran dimensión.

Otras teorías menos críticas presentan matices. Para los schumpeterianos, los mercados imperfectos con dosis de concentración estimulan la

innovación y el desarrollo económico, siempre que no haya abuso de posición dominante durante largos períodos. Finalmente, las teorías clásicas sostienen la capacidad auto-regulatoria del mercado y desestiman la actuación estatal para evitar la concentración.

La concentración de los sistemas de medios implica un proceso que, en un determinado conjunto, tiende a aumentar las dimensiones relativas o absolutas de las unidades presentes en él (Miguel de Bustos, 1993). En el sector cultural pueden alumbrar tres formas de concentración que también pueden hallarse en otras industrias. En primer lugar se reconoce la concentración horizontal o expansión monomedia. Esta ocurre cuando una firma se expande con el objetivo de producir una variedad de productos finales dentro de la misma actividad, con el objeto de acrecentar la cuota de mercado. Este tipo de concentración fue tempranamente reconocido en la prensa y también existe en los mercados fonográfico y cinematográfico.

En segundo lugar, la integración o expansión vertical tiene lugar cuando la fusión o adquisición de una empresa se produce hacia adelante o atrás en la cadena de valor. En este caso las empresas se expanden con el objetivo de abarcar las distintas fases de la producción, desde las materias primas al producto acabado para obtener reducción de costos y mejor aprovisionamiento. Este modo de concentración ha aparecido en forma constante en las últimas dos décadas en el mundo entero.

En tercer lugar aparecen los conglomerados o crecimiento diagonal o lateral. Se trata de buscar la diversificación fuera de la rama de origen con el objetivo de reducir y compensar riesgos a través de la creación de sinergia. Según Gillian Doyle (2002), la evidencia marca que el crecimiento diagonal más efectivo es el que facilita compartir un contenido especializado común o una estructura de distribución común. La diversificación permite a las firmas desparramar los costos de los riesgos de innovación a lo largo de una variedad de formatos y métodos de distribución. La aparición fulminante de Internet pareció potenciar esta posibilidad. Uno de los casos donde más se han verificado estrategias de crecimiento conglomeral es en el caso de la prensa diaria, que ha buscado incursionar en áreas más rentables como la televisión. Se trata de una estrategia a largo plazo, con el objeto de buscar inversiones más seguras, dada la tendencia levemente decreciente de su tasa de ganancia.

A partir de la creciente convergencia entre los sectores de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual, hay autores que plantean la

necesidad de incorporar la categoría convergente a los procesos de concentración (De Bustos, 2003). De esta forma, aquellos movimientos que van desde *off line* hacia Internet pueden ser considerados de convergencia. Por supuesto, todas estas formas pueden complementarse o superponerse.

Como resultado de los procesos de concentración, la nueva empresa queda en una posición más fuerte que se erige como barrera de entrada contra otros capitales. En un mercado dinámico e internacionalizado, las empresas muchas veces se ven en la encrucijada de crecer a partir de la compra de empresas más pequeñas o ser absorbidas por grupos internacionales.

La multiplicación de fusiones y adquisiciones de empresas del sector info-comunicacional ha implicado que la tradicional estructura de firmas ha dejado su lugar a una estructura de grupos. Cabe destacar que pese a la creciente concentración, sigue existiendo una funcionalidad estructural de miles de pequeñas empresas que participan del sector, que aunque en la mayoría de los casos tienen una vida efímera y poca importancia económica, renuevan el mercado mediante la exploración de nuevos formatos.

Un problema importante a dilucidar es la cuestión del control. Históricamente, las empresas de medios de comunicación fueron de propiedad familiar. Sin embargo, en las últimas décadas se observa un cambio paulatino hacia empresas de capital disperso. Para comprender los procesos de concentración en su real magnitud, es preciso analizar las diversas formas de control y participación que presentan los grandes grupos de comunicación en la actualidad.

## A. Diversas reflexiones en torno al tema

Podemos distinguir tres posiciones en relación con el fenómeno de la concentración: en primer lugar, una perspectiva liberal que no cuestiona los procesos de concentración salvo en casos de monopolio. En segundo lugar, la escuela crítica, que encuentra en la concentración de la propiedad uno de los principales mecanismos del capitalismo para legitimarse. Y en tercer lugar, una posición intermedia, que no comparte esta crítica pero advierte sobre los riesgos de la concentración y reclama la participación estatal para limitarla.

Desde una perspectiva liberal, Eli Noam (2006) destaca que “el pluralismo es importante. Pero no existe una manera conceptual, práctica o legal de definir y medir oficialmente el vigor del mercado de ideas. Lo mejor que

se puede hacer es contar voces y asumir que en un sistema competitivo, la diversidad de información se incrementa con el número de sus fuentes”.

Otros trabajos procedentes de Estados Unidos (Della Vigna - Kaplan, 2006; Groseclose - Milo, 2005) procuran mostrar que la presencia de grandes medios no afecta definitivamente el balance informativo, las fuentes utilizadas o incluso el comportamiento electoral. De esta forma, la concentración de la propiedad no representaría una amenaza para las sociedades democráticas.

En Europa, las tesis liberales encuentran correspondencia en los trabajos de los españoles Alfonso Nieto, Francisco Iglesias y Alfonso Sánchez Tabernero. Alfonso Sánchez Tabernero y Miguel Carvajal (2002) relativizan la concentración de los mercados de medios al señalar los límites del fenómeno: el crecimiento desmesurado puede producir parálisis. Si bien los autores reconocen que la concentración de poder puede obstaculizar la libre competencia y dificultar el contraste de ideas, destacan que no es conveniente detener los procesos de crecimiento porque de esta forma se penaliza el éxito y se frena la innovación.

Desde otra perspectiva, la escuela crítica ha denunciado los procesos de concentración de la propiedad. En un trabajo pionero, Ben Bagdikian (1986) demuestra cómo los propietarios de los medios promocionan sus valores e intereses. Su interferencia en la línea editorial puede ser indirecta, mediante la influencia de los editores y la autocensura, o directa, cuando se indica la reescritura de un texto. La concentración de la propiedad en manos de los sectores económicamente dominantes tiende a dificultar que se expresen las voces críticas al sistema. En la misma línea, pero mucho más cercanos en el tiempo, Edward Herman y Robert McChesney (1997) alertan sobre los riesgos de la concentración comunicacional a nivel global, trascendiendo las históricas barreras nacionales: “Según la lógica del mercado y de la convergencia, deberíamos esperar que el oligopolio global de los medios evolucione gradualmente hacia un oligopolio global de la comunicación todavía más grande”.

En Europa, el investigador inglés Graham Murdock, ya a comienzos de la década del 90, observaba con preocupación los conflictos planteados por la concentración: “La libertad de prensa fue vista como una extensión lógica de la defensa general de la libertad de expresión. Esto fue plausible mientras la mayoría de los propietarios detentaban solo un periódico y los costos de entrada al mercado eran relativamente bajos (...). Para los inicios

del siglo XX, la era de los barones de la prensa había arribado, llevando a los estudiosos liberal democráticos a reconocer una contradicción entre el idealizado rol de la prensa como un recurso clave de la ciudadanía y su base económica de propiedad privada” (Murdock, 1990).

En el área latina se destacan los trabajos de los españoles Enrique Bustamante (1999), Ramón Zallo (1992) y Juan Carlos Miguel (1993). El trabajo de este último presenta un detallado análisis de las estructuras y estrategias de los grupos de comunicación.

En un punto intermedio respecto de las escuelas anteriores encontramos diversos trabajos. Se destaca en primer lugar el análisis específico que realiza Gillian Doyle (2002), quien observa dos lógicas para abordar el fenómeno. Por un lado, los argumentos económicos o industriales que tienden a favorecer una aproximación más liberal al problema, con inclinaciones a permitir algún nivel de concentración. Por el otro, las posiciones que focalizan sus preocupaciones en la sociedad y los ciudadanos, el poder político, el pluralismo político y la diversidad cultural.

Finalmente, Carles Llorens Maluquer (2001) observa la necesidad de defender el pluralismo y la diversidad en tanto formadores, no exclusivos, de la opinión pública, pero advierte que la homogeneización de los servicios audiovisuales se debe más a la competencia que a la estructura concentrada de la industria. De acuerdo con este autor, “la liberalización del audiovisual ha proporcionado más pluralidad, aunque similares o inferiores niveles de variedad”.

## B. Medios, pluralismo y diversidad

Una de las claves de la configuración de las democracias modernas es la garantía al acceso y a la participación ciudadana en la puesta en circulación social de los mensajes, lo que define que la sociedad puede acceder a una variada gama de productos culturales y opiniones diversas.

La concentración de la propiedad de los medios limita esta variedad y existen diversos ejemplos de intervención de los Estados nacionales con el objetivo de fomentar la pluralidad. Básicamente, esta intervención puede darse a través de dos mecanismos. Por un lado, se han sancionado leyes que limitan la concentración de la propiedad de empresas culturales —que incluyen a los medios de comunicación— y, por el otro, se han otorgado subsidios para estimular el desarrollo de nuevos emprendimientos de carácter

ciudadano, independiente o autónomo de los principales grupos productores y distribuidores de contenidos.

Debe considerarse además que no sólo la diversidad en la propiedad garantiza el pluralismo. También deben desarrollarse mecanismos que permitan una mayor variedad de contenidos y el reflejo de las distintas identidades, tradiciones y prácticas. La diversidad en el contenido de los medios representa un espejo central del pluralismo político y cultural de una sociedad.

Sobre este punto, en el estudio de la concentración en la propiedad en industrias culturales (Mastrini - Becerra, 2006) se ha considerado el fenómeno de la concentración de la propiedad de acuerdo con sus implicaciones sociopolíticas y culturales. Cabe destacar que no hay mucha investigación empírica sobre este punto debido a que es una tarea muy difícil aislar el rol jugado por el modelo de propiedad para determinar el contenido ofrecido al público y para evaluar la medida de los efectos producidos por los mensajes de los medios. Por esta razón el estudio es de carácter preliminar e intenta consolidar información y sentar las bases sobre esta temática en el continente latinoamericano.

Históricamente se ha definido que la forma de garantizar el pluralismo es a través de la diversidad de medios, de múltiples voces y de la expresión pública de diferentes definiciones políticas. Sin una provisión de medios abierta y pluralista, se perjudica el derecho a recibir e impartir información. Es por ello que este derecho no debe quedar confinado a la garantía de una estructura de propiedad no oligopólica, sino que también debe asegurarse la multiplicidad de contenidos en los medios. Esta diversidad de propietarios y contenidos debe quedar reflejada en todos los niveles relevantes: el político, el cultural y el lingüístico.

Si la diversidad es garantía de pluralismo, los procesos de concentración implican en general la reducción de propietarios, la contracción de voces y una menor diversidad. Sin embargo, esta relación no debe considerarse en forma absoluta. En algunos casos, el crecimiento del tamaño de las empresas culturales puede acarrear beneficios. En mercados pequeños, sólo pocas organizaciones estarían en condiciones ideales para producir y para innovar. De esta forma, la cuestión del pluralismo puede ser vista en función de otras variables, que involucran el tamaño del mercado y los recursos disponibles, es decir, aspectos estructurales del sistema de medios.

En los mercados más pequeños aparece la contradicción, ante mercados cada vez más internacionalizados, de que las empresas nacionales sean absor-

bidas por los grandes grupos globales, o permiten que estas alcancen una “talla crítica” de rentabilidad que les impida ser absorbidas (Mastrini - Becerra, 2006). En el mercado mundial sólo pueden aspirar a jugar los *campeones nacionales*, es decir, aquellos grupos que han dominado el mercado nacional o que tienen allí posiciones importantes. Si bien en un primer momento la entrada de nuevos capitales puede generar una ilusión de diversidad, con la aparición de nuevos actores, el fenómeno que se verifica es la concentración de la propiedad y la desaparición de actores a nivel global. Enrique Bustamante (2003) recuerda la paradoja de Demers, que señala que “la intensificación global de la competencia resulta en menos competencia a largo plazo”. De esta forma, la sustitución progresiva de mercados nacionales por uno mundial plantea un serio desafío para países periféricos –como los países latinoamericanos–, porque el aumento de la talla de los grandes grupos globales amenaza absorber a los grupos nacionales.

Esta disyuntiva se planteó recientemente en la Argentina, con una política de aliento a la propiedad nacional de los medios de comunicación, expresada en la Ley de Protección de Bienes Culturales, luego de que en la década del 90 se promoviera la enajenación del sector. El discurso público de *Clarín* frente a la crisis de pago de su deuda contraída en dólares ante la devaluación, ratificaba el carácter estratégico de su crecimiento. De acuerdo con este criterio, el Grupo Clarín debió endeudarse para poder alcanzar una “talla crítica” que impidiera que fuera absorbido por capitales norteamericanos. Aun ante las enormes dificultades derivadas de dicha estrategia, que implicó el *default* de sus obligaciones negociables, se señalaba aquella estrategia como la única vía posible.

Ante este panorama, cabe preguntarse cuáles son los problemas y las tensiones que se plantean para los reguladores y cuáles son las alternativas frente a este nivel de concentración cada vez más alto. La primera alternativa, limitar los niveles de concentración permitidos, presenta el problema de que estos límites han sido sistemáticamente superados. Además, el nivel de concentración de la propiedad alcanzó un nivel tan alto que torna inútil la legislación. Es muy difícil legislar retroactivamente obligando a las empresas a vender propiedades que ya adquirieron. Otra posibilidad –más fácil en términos prácticos y más difícil en términos económicos– es subsidiar a través de fondos públicos el surgimiento de nuevos medios. Este proceso busca garantizar la diversidad a través de la promoción de nuevos medios. La gran dificultad que enfrentan las medidas de este tipo es que resultan

onerosas y entran en contradicción con las lógicas económicas hegemónicas de los últimos años, que proclaman la necesidad de menos intervención estatal.

En Europa y Estados Unidos ha predominado otra estrategia anti-concentración, que es el estudio caso a caso. Ante cada proceso de fusión o de concentración, existe una autoridad del Estado que se encarga de autorizar o no su materialización. Este mecanismo presenta la ventaja de la flexibilidad, pero presenta el inconveniente de que los grupos multimedia han mostrado mucha mayor capacidad de acción y de presión que las autoridades competentes.

## VI. Participación ciudadana

A partir de estas cuatro dimensiones analizadas, podemos reafirmar que la consolidación de un mercado global con productos y servicios simbólicos destinados a los mismos y empresas con estrategias de crecimiento global han puesto en cuestión, desde nuestra perspectiva, las formas tradicionales de regulación de los medios de comunicación. No hay dudas del creciente peso de nuevos actores en la regulación de medios: especialmente el sector privado y organismos internacionales del comercio y las telecomunicaciones tienen mayor incidencia en detrimento de las agencias especializadas del Estado. Resulta preocupante que si en la etapa del Estado regulador las políticas de comunicación contaron con escasa participación de la sociedad civil, el nuevo paradigma presenta mayores dificultades para que los ciudadanos se involucren en la definición de los ecosistemas comunicacionales.

Un ejemplo de esta situación lo ha dado la OMC cuando promovió la liberalización absoluta de las telecomunicaciones en detrimento de la regulación nacional y la propiedad estatal. Los acuerdos alcanzados en 1997 por más de 70 países constituyeron un nuevo marco regulatorio mundial que sirvió de guía y a la vez constituyó una obligación para los Estados nacionales que, una vez suscripto el acuerdo, se vieron en la necesidad de adaptar su legislación en la materia. Los principios fueron liberalización y privatización.

En el ámbito de la OMC existen varias presiones en torno a cambios que podrían resultar claves para el sector audiovisual y para las propias políticas de cooperación. En primer lugar las propuestas generadas especialmente por

Estados Unidos de Norteamérica para incluir también el sector audiovisual en los acuerdos de liberalización. Una presión más sutil resulta aquella que busca integrar las telecomunicaciones y el audiovisual en un sólo sector siguiendo el criterio de que en ambos casos se trata de difusión de servicios digitalizados, que son imposibles de distinguir. Con este argumento se promueve la preponderancia de los criterios económicos y políticos que guían el sector de las telecomunicaciones.

Cabe destacar que esta disputa, de enorme importancia para el futuro de las políticas de comunicación, se libra casi exclusivamente en ámbitos muy reservados. Si, como se ha señalado, las políticas de comunicación no presentaron históricamente un alto grado de participación social, en los últimos años ha disminuido el carácter nacional de las mismas y se ve incrementado el perfil técnico-económico en ámbitos internacionales que dejan incluso menos espacio para la participación ciudadana.

Es interesante considerar los argumentos de autores como Milton Mueller (2004), que a partir de señalar que las fuerzas tecnológicas y económicas que soportan la convergencia digital disuelven los medios en un gran medio de distribución, sostiene: “Las autoridades de radiodifusión que crean que pueden imponer normas culturales a la audiencia o forzarla a una dieta de diversidad, sólo tendrán éxito en gastar dinero y valioso tiempo de emisión. Subsidios y cuotas sólo afectarán a una porción en baja de las alternativas de contenidos en los hogares. Si la oficialmente promovida línea cultural no encuentra el gusto cosmopolita de los consumidores, los reguladores nacionales sólo tendrán éxito en acelerar la migración del público a nuevas formas de medios”.

Frente a este tipo de razonamientos es preciso que los países en desarrollo promuevan argumentos que mantengan su capacidad de elaborar políticas culturales y de comunicación, y de cooperación por supuesto, frente a un escenario economicista en el que tienden a prevalecer los intereses de los países más desarrollados y, especialmente, de los grandes actores corporativos, que incluso pueden llegar a poner en riesgo algunas formas de cooperación disfuncionales al desarrollo pleno del mercado internacional.

Es por ello que la sociedad civil debería trabajar en promover cuatro alternativas no excluyentes entre sí, destinadas a fortalecer la capacidad de los países en relación con la articulación de políticas de comunicación y cultura.

En primer lugar, definir una estrategia para mantener la actual capacidad de implementar políticas nacionales de comunicación y cultura. El

principal desafío está planteado por el paso de una industria analógica a una digital. Resulta preocupante en este sentido el acuerdo de libre comercio alcanzado entre Chile y Estados Unidos, donde el país andino resigna una parte importante de su capacidad futura de implementar políticas específicas en el sector digital.

En segunda instancia, promover la existencia de recursos humanos formados específicamente en la materia, con conocimiento del derecho comercial internacional pero con capacidad de defender las capacidades regulatorias de los Estados nacionales en materia de comunicación y cultura.

En tercer lugar, tener una propuesta de política de comunicación y cultura en la OMC que supere los criterios tecno-economicistas. Esto supone, en el plano nacional, alertar a numerosos economistas que estarían predispuestos a negociar la liberalización del tercer sector a cambio de concesiones de los países del G8 en el sector primario. Esta concesión, que resultaría beneficiosa en el corto plazo, supone desconocer al sector económico que genera más valor agregado. Por otra parte, implica tener una clara estrategia de participación en organismos internacionales como la OMC y la OMPI, para evitar caer en resoluciones que puedan afectar seriamente la capacidad política de los Estados-nación, incluidas cuestiones que pueden parecer menores, como la re-categorización de sectores económicos.

Finalmente, tener una política para potenciar el uso y desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. No basta con promover políticas de acceso a las NTI, sino que es preciso avanzar en el desarrollo de los mejores usos de las mismas para potenciar los recursos culturales iberoamericanos. En este sentido, la cooperación tiene un importante lugar para promover la articulación de los países de la región en el uso avanzado de las NTI, especialmente en grandes portales de indexación, búsqueda, servicios de aviso y de clasificación de la enorme cantidad de productos culturales de la región. De no hacerlo, es probable que las NTI sólo sirvan para agrandar la brecha existente en la producción y consumo de productos culturales de los países desarrollados y los periféricos. El altísimo costo de desarrollo de este tipo de iniciativas y su carácter estratégico tornan indispensable que esto sea resuelto de forma cooperativa y colectiva entre los países iberoamericanos.

En términos generales, se propone una estrategia complementaria que promueva la defensa de las capacidades políticas existentes, que se mantenga atenta y con opciones claras y definidas frente a las nuevas agencias regulatorias internacionales y que, finalmente, tenga capacidad de usufructuar

las potencialidades que brindan las NTI para potenciar los efectos de las políticas desarrolladas.

El sector de la comunicación y la cultura se ha constituido en un lugar estratégico en la economía global. El especialista norteamericano Eli Noam (2004), desde una perspectiva completamente distinta a la expresada en estas páginas, adelanta las consecuencias de no tener esto presente: “Fallar en la participación en el comercio global implica estagnación a largo plazo”. Habiendo sufrido este proceso repetidas veces, el desafío de la sociedad iberoamericana es evitar que esto ocurra una vez más, aunque para ello deba enfrentar un contexto internacional amenazante.

## VII. Argentina

En la Argentina, la regulación de los sistemas de comunicación presenta un fuerte déficit de democracia. Para confirmar esta afirmación basta recordar que la actual Ley de Radiodifusión fue sancionada durante la última dictadura militar. Es decir que asistimos a una incapacidad manifiesta del Parlamento para regular los sistemas de comunicación. Cabe preguntarse cuáles han sido las presiones que deben afrontar legisladores y gobernantes para impedir que los más de 70 proyectos de nueva ley presentados desde 1983 ni siquiera hayan tenido tratamiento en alguna de las cámaras. Sabemos que no ha sido la sociedad civil quien ha frenado esta discusión.

Como si esto no fuera suficiente, hemos asistido a la sanción de numerosas reformas parciales de la ley, mediante mecanismos parlamentarios pero también por decretos de necesidad y urgencia, que han servido para re-regular el sistema de radiodifusión. Mediante estas reformas parciales se ajustó la estructura comunicacional al nuevo paradigma emergente: se facilitó la conformación de grupos multimedia, se estimuló la participación de capitales extranjeros en la radiodifusión, se permitió que un mismo grupo tuviera hasta 24 licencias de radiodifusión (la dictadura permitía solo 4), se concedieron 10 años de extensión de las licencias a los actuales propietarios en detrimento de otros potenciales aspirantes, se limita cotidianamente la entrada de nuevos actores al sector. En materia de convergencia, el gobierno no ha permitido por ahora el desarrollo del llamado “*triple play*”, que brindaría servicios integrados de telefonía, Internet y televisión por cable, así como ha retrasado la decisión en la elección de la norma de televisión

digital. Pero tampoco ha observado la fusión de las empresas de telefonía móvil y de televisión por cable, que han reforzado la estructura concentrada del mercado comunicacional, dado que en ambos casos los grupos resultantes dominan un porcentaje del mercado superior al 60 %. Por acción o por omisión, el Estado argentino ha estimulado en los últimos 24 años un ecosistema comunicacional altamente concentrado, en el que los principales grupos de medios han conseguido alcanzar sucesivas modificaciones regulatorias acordes a sus intereses.

## VIII. Conclusión

En general, puede concluirse que el pasaje de un mercado y una estructura regulatoria de estáticos a dinámicos está directamente vinculado a un cambio estructural en la función del Estado. Como señala Ramón Zallo (1992), este proceso se enmarca en la creciente sustitución del Estado por el capital en la función de reproducción ideológica. El capital va asumiendo directamente ya no sólo la reproducción del capital, sino también la reproducción ideológica y social. Esta transformación es clave, porque es la que promueve la penetración de grandes capitales en los mercados de comunicación y cultura.

Ante este panorama, las estrategias de un programa para democratizar las estructuras de comunicación deben expresar su preocupación por defender las políticas de servicio público como elemento esencial de todo diseño de políticas; una concepción pública amplia y participativa, que no quede limitada a los que tienen recursos económicos. También resulta importante aprovechar los espacios que aún brinda el Estado nacional para desarrollar políticas de comunicación.

## Notas

1. "Todos tienen el derecho a la libertad de expresión. Este derecho incluye la libertad de poseer opiniones y de recibir y difundir información e ideas sin la interferencia de la autoridad pública y sin tener en cuenta las fronteras. Este artículo no impedirá a los Estados requerir licencias para la radiodifusión, la televisión y las compañías cinematográficas". [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-).
2. <http://www.britac.ac.uk/reports/copyright/> (18 septiembre 2006).

### Referencias bibliográficas

- ANDERSON, Perry (1999). "Neoliberalismo: balance provisorio", en E. Sader y P. Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo*, Eudeba, Buenos Aires.
- BRAMAN, Sandra (ed.) (2004). *The Emergent Global Information Policy Regime*, Hampshire, Palgrave.
- BURGELMAN J.C. y otros (2002). "El futuro de las industrias de medios informativos: factores de cambio y escenarios posibles para 2005 y después", en *Revista Telos* N° 53, Fundación Telefónica, Madrid.
- BUSTAMANTE, Enrique (ed.) (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona.
- CALETTI, Sergio (2001). "Sobre globalidades, democracia y autoritarismos", en *Revista Ziguat* N° 2, Carrera de Comunicación UBA, Buenos Aires.
- COGBURN, Derrick (2004). "Elite Decision-making and epistemic communities; implications for Global Information Policy", en Braman, Sandra (ed.), *The Emergent Global Information Policy Regime*, Hampshire, Palgrave.
- DELLA VIGNA, S. - KAPLAN, E. (2006). *The Fox News Effect: Media bias and Voting*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- DIGIWORLD AMÉRICA LATINA 2007 (2007). Fundación Telefónica/Ariel, Madrid.
- DOYLE, Gillian (2002). *Media Ownership*, Londres, Sage.
- GARNHAM, Nicholas (1999). "El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas", en E. Bustamante y J. Álvarez Monzoncillo (eds.), *Presente y futuro de la televisión digital*, Comunicación 2000, Madrid.
- GROSECLOSE, T. - Milo, J. (2005). "A measure of media bias", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXX. No. 4, Harvard, MIT.
- HERMAN, E - McCHESNEY, R. (1997). *The Global Media. The New Missionaries of Corporate Capitalism*, Madrid, Cátedra.
- KRALJ, Ma. Dolores (2005). *Copyright and Freedom of Expression: New Challenges Brought by the Digital Era. The Case of Technological Protection Mechanisms*. Tesis de Maestría, London School of Economics and Political Science.
- LLORENS MALUQUER, C. (2001). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*, Barcelona, Tesis Doctoral.
- MACBRIDE, Sean y otros (1980). *Un solo mundo, voces múltiples*, UNESCO, París.
- MASTRINI, G. - BECERRA, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.

- MASTRINI, G. - M. MESTMAN (1996). "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota", en *CIC* N° 2, UCM, Madrid.
- MIGUEL DE BUSTOS, J. (1993). *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*, Barcelona, Bosch.
- MIGUEL DE BUSTOS, (2003). "Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia", en Bustamante, E., *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa.
- MURDOCK, G. (1990). "Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatization", en Ferguson, Marjorie (ed.), *Public Communication. The New Imperatives*, London, Sage.
- MUELLER, Milton (2004). "Convergence: a reality check", en Geradin, Damien - David Luff, *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-visual Services*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NIETO, A. - Iglesias, F. (2000). *La empresa informativa*, Madrid, Ariel.
- NOAM, E. (2006). "How to measure media concentration", en FT.com, 06/19/2006.
- NOAM, Eli (2004). "Overcoming the three digital divides", en Geradin, Damien y David Luff, *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-visual Services*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SÁNCHEZ TABERNERO, A. - CARVAJAL, M. (2002). "Concentración de empresas de comunicación en Europa: nuevos datos contradicen los viejos mitos", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. XV No. 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- SARIKAKIS, Katharine (2004). *Powers in Media Policy. The Challenge of the European Parliament*, Peter Lang, Berna.
- SINCLAIR, John (1999). *Latin American Televisión. A Global View*, Oxford, New York.
- SMIERS, Joost (2006). *Un mundo sin copyright*, Barcelona, Gedisa.
- THE BRITISH ACADEMY [www.britac.ac.uk/reports/copyright](http://www.britac.ac.uk/reports/copyright) (último acceso 24 julio de 2007).
- VAN CUILENBURG, Jan - McQUAIL, Denis (2005). "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp. 181-207.
- ZALLO, Ramón (1992). *El mercado de la cultura*, Ed. Gakoa, San Sebastián.

## RESUMEN

En la actualidad, el diseño de políticas de comunicación enfrenta, a nuestro entender, cuatro grandes desafíos: la convergencia entre los sectores audiovisual, informático y de telecomunicaciones; la creciente influencia de los organismos supranacionales en el diseño de políticas, que caracterizaremos con el anglicismo "gobernanza" global de la comunicación (un área muy vinculada al debate en torno a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información); las nuevas formas de regulación de los derechos de propiedad intelectual; y, finalmente, la concentración de la propiedad. Luego de analizar las lógicas históricas que han predominado en la regulación de la comunicación y analizar los desafíos actuales, se realizará un análisis de cómo impactan estos desafíos en la Argentina.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

# Concentración de medios en Europa

## El juego de los goliats

Marius Dragomir

Al cabo de una década durante la cual prácticamente la totalidad de los medios masivos de comunicación de Italia estuvieron controlados por Silvio Berlusconi, hombre de negocios de Milán quien además gobernó por espacio de 12 años ese país, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa aprobaron en 2004 dos resoluciones que buscaron poner fin a la “concentración del poder político, comercial y de medios en Italia en manos de una sola persona” (Parlamento Europeo, 2004; Consejo de Europa y Asamblea Parlamentaria, 2004). En un lenguaje inusualmente duro para documentos oficiales emitidos por las instituciones europeas, la resolución del Parlamento Europeo criticó “las reiteradas y documentadas intromisiones, presiones y actos de censura cometidos por la administración en los actuales estatutos y la organización de la cadena de televisión pública italiana RAI” (Parlamento Europeo, 2004; Consejo de Europa y Asamblea Parlamentaria, 2004).

### **MARIUS DRAGOMIR**

Asesor del Network Media Program (NMP) del Instituto Sociedad Abierta (Open Society Institute - OSI) con base en Londres. Principal redactor y editor del informe *Television across Europe: regulation, policy and independence*, publicado por el Programa de Vigilancia y Defensa de la UE (European Union Monitoring and Advocacy Program - EUMAP) del OSI en 2005. Trabajó durante más de 15 años como periodista para diferentes medios en su Rumania natal y luego en países como Eslovaquia, la República Checa, Estados Unidos, etc. Ha conducido trabajos de investigación sobre medios y junto con otros autores colaboró con el *Prague Business Journal* y el *Czech Business Weekly* como crítico de medios y firmó estudios y artículos en varias revistas de medios.

Ambas resoluciones criticaron la falta de independencia sufrida por la televisión pública italiana y expresaron serias preocupaciones por la libertad de expresión y el pluralismo de medios.

En un ejemplo único de aplastante control sobre los medios, el poder acumulado por Berlusconi le permitía ejercer una influencia decisiva sobre la televisión pública y la mayor parte de los canales de la televisión comercial italiana. Consciente del poder de los medios, Berlusconi los utilizó como una herramienta útil para catapultarlo a la cima de la vida política y luego silenciar a sus críticos.

Con Berlusconi al frente del gobierno italiano a mediados de la década de 1990, los periodistas de la RAI se vieron obligados a emplear la fórmula “sándwich” para las noticias, cuyo rasgo característico era que cualquier informe político puesto al aire durante el noticiero debía exponer en primer lugar el punto de vista del gobierno, seguido de unas breves intervenciones de la oposición para terminar luego con una refutación del gobierno (Stille, 2006). Por otro lado, los medios privados de Berlusconi, las emisoras nacionales Canale 5, Italia Uno y Rete4, gerenciados por la compañía Mediaset, emitían implacables y agresivos ataques contra los magistrados que investigaban a Berlusconi y sus amigos (Stille, 2006). El periodista Alexander Stille de *Columbia Journalism Review* concluye al respecto: “En su momento, Berlusconi no solo destruyó la noción de objetividad periodística en Italia, sino también la autonomía periodística” (Stille, 2006).

La anomalía italiana<sup>1</sup> indujo a algunos expertos de medios de otros países europeos a hablar de “berlusconización” de los medios. En Rumania, por ejemplo, el término es usado para definir la puja de los políticos por adquirir canales de televisión que luego usan como herramientas para construir sus propias carreras políticas y defender sus intereses personales, económicos y políticos.

La era Berlusconi, que en el nivel político concluyó con la derrota electoral de este hombre de negocios en 2005, ha sido un ejemplo extremo de control sobre los medios. Sin embargo, en todas partes de Europa encontramos patrones de concentración de medios en manos de unas pocas entidades y una politización de los medios públicos. No obstante, en lo que concierne a la radiodifusión comercial, la concentración de los medios en manos de unos pocos propietarios y la falta de transparencia acerca de la verdadera identidad de los dueños de las grandes compañías de medios son

los principales impedimentos para crear emisoras de televisión comerciales independientes y confiables.<sup>2</sup>

La concentración de medios está más avanzada en Europa occidental que en los países en transición de Europa central y del Este bajo la órbita comunista hasta 1990. Pero el proceso de consolidación en estos países está avanzando rápidamente. La concentración de medios es considerada uno de los desarrollos más negativos en el sector de la televisión comercial, ya que pone en peligro la diversidad en la programación y, en particular, la independencia de los canales. Es, además, un riesgo potencial porque significa una concentración de la influencia que puede ser fácilmente usada para obtener réditos políticos, personales, ideológicos o comerciales.

## I. Los modelos de concentración

Básicamente existen tres modelos que permiten medir la concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación en Europa, clasificada en concentración horizontal, concentración vertical y concentración diagonal.

Dentro del primer tipo de concentración —la concentración horizontal— pueden distinguirse tres grandes modelos para medir el grado de concentración. El primero se basa en el índice de audiencia o *rating*, esto es el porcentaje de todos los telespectadores a los que llegan los programas emitidos por determinada emisora. Este modelo se emplea en Alemania y en el Reino Unido, adaptado con ciertas características locales. El segundo modelo toma en consideración el número de licenciatarios en el mercado de medios. Se trata de un método empleado en España y prohíbe a una compañía tener más de un cierto número de licencias en un mercado dado. Este modelo presenta dos aspectos: por un lado, restringe el número de licencias que puede adquirir una compañía de medios y, por el otro, fija topes para los derechos de voto en una compañía que posee una licencia de transmisión. Finalmente, Italia emplea un modelo que limita la participación de una compañía en el total de los ingresos por publicidad que genera el mercado de radiodifusión. La regulación sobre concentración de medios en Francia sigue un modelo complejo que combina diferentes elementos de los tres modelos anteriores. Cada una de las compañías de medios que actúan en el mercado francés debe respetar cierto tope en cuanto a participación de capital y un límite en el número de licencias.

El patrón de concentración vertical se refiere a empresas que operan en mercados de producción y distribución. La mayoría de los países europeos tiene regulaciones en este nivel. En el Reino Unido, por ejemplo, las restricciones a la propiedad se aplican generalmente a los proveedores de servicios digitales como EPG y “Multiplex”.<sup>3</sup>

El tercer patrón, la concentración diagonal o patrón de propiedad cruzada, se refiere a mercados distintivos entre sí pero con una relación horizontal, como pueden ser los mercados de medios gráficos y de radiofonía.

Además de las disposiciones legales específicas en la legislación de medios, el mercado de radiodifusión europeo también es regulado por la ley de competencia, que persigue otros fines que los de la ley de medios. La legislación de medios tiene como principal objetivo asegurar el pluralismo en los medios, en tanto que la ley de competencia regula principalmente los mecanismos que aseguran la competencia en el mercado de medios de comunicación masiva. Ambas leyes se aplican en forma paralela en casi todos los países europeos, con la posibilidad de tener diferentes resultados de la aplicación de ambas.

A nivel paneuropeo, la concentración de medios es regulada exclusivamente por la Ley de Competencia aprobada por la Comisión Europea (CE), que prevalece por sobre la legislación nacional. Es importante aclarar que la Comisión Europea acepta las políticas y legislaciones nacionales sobre medios.<sup>4</sup>

## II. Concentración de la propiedad

Los medios de difusión europeos constituyen un mercado importante que en 2004 significaba ventas por unos 70.000 millones de euros (95.000 millones de dólares) y en el que aproximadamente el 25 % de estos ingresos corresponde a las emisoras de televisión privadas (European Audiovisual Observatory, 2005, pág. 30).

La televisión comercial en Europa se financia a través de publicidad y otros ingresos comerciales como sponsoreo y teleshopping. En la mayoría de los mercados de medios europeos, la mayor parte de los ingresos por publicidad corresponde a la televisión. Sólo en unos pocos países como Francia, Italia, la República Checa o Letonia la televisión concentra menos del 50 % del gasto total en publicidad.<sup>5</sup> Con escasas excepciones como Bosnia y

Herzegovina o Polonia, la televisión comercial concentra la mayor parte de la publicidad por televisión y supera los ingresos que por ese mismo concepto obtienen los canales de la televisión pública. A pesar de que persiste una importante brecha entre la suma total del gasto en publicidad entre los países de Europa occidental y los mercados del Este, en los últimos años se registra un vertiginoso crecimiento de la publicidad en los países en transición.

En la última década, la concentración de la propiedad en los mercados de medios ha avanzado rápidamente con masivas fusiones y adquisiciones que llevaron a que emergiera un pequeño grupo de goliats de los medios en todo el continente. Esta tendencia surgió a pesar de la existencia de la legislación antimonopolio en todos los países europeos, en la medida en que las compañías aprovecharon leyes permisivas, vacíos legales o actitudes tolerantes de los organismos reguladores, ya sea por una cultura de colusión entre reguladores y operadores de radiodifusión o de mecanismos reguladores débiles que no permiten a los reguladores obligar a los propietarios a respetar los topes fijados en cuanto a propiedad. Entre los métodos más usados por las compañías de medios para soslayar los topes impuestos por la legislación figura registrar sus compañías en paraísos fiscales que protegen el secreto de sus propietarios y recurrir a sofisticadas estructuras de propiedad que abarcan diferentes niveles y complican las investigaciones que llevan adelante los reguladores (cuando lo hacen) para encontrar el verdadero dueño de cierta compañía.

Uno de los ejemplos más notorios de concentración de la propiedad de medios es, nuevamente, Italia, donde el grupo de comunicación Mediaset de Berlusconi es propietario de los tres canales más importantes en el país, que son Canale 5, Italia Uno y Rete4, que juntos reúnen más del 40 % de la audiencia en todo el país y casi la mitad del gasto total en publicidad televisiva en el mercado italiano (CMI, 2006, págs. 231, 237).

En Francia, como en otros países europeos, el problema en el sector de la radiodifusión fue durante mucho tiempo encontrar un sistema que pudiera conciliar la creación de grandes conglomerados de medios en condiciones de competir internacionalmente (lo que debe permitir un cierto grado de concentración) con la preservación del pluralismo y la diversidad en los medios (lo cual exige un cierto conjunto de reglas destinadas a prevenir la concentración).

En Europa central y del Este, la apertura de los mercados luego de la ola de revoluciones anticomunistas en la región determinó la llegada de grandes grupos occidentales a estos países y la constitución de las primeras gran-

des emisoras televisivas. Hacia comienzos de la década de 1990, estas compañías tuvieron que enfrentar estrictas reglas legales que prohibían la propiedad extranjera, lo cual las obligó a recurrir a socios locales para invertir en el mercado de medios de la región. Pero durante las últimas décadas, estas disposiciones fueron flexibilizadas y hoy las empresas extranjeras invierten libremente en el mercado de medios en esta parte de Europa.

La inversora más importante en operaciones televisivas en Europa central y del Este es la compañía estadounidense Central European Media Enterprises (CME), que a lo largo de más de una década construyó una red de 11 canales que se extiende a lo largo de seis países de la región. El fundador de la compañía es el heredero de la fortuna Estée Lauder, el multimillonario estadounidense y ex diplomático Ronald S. Lauder. En agosto de 2006 vendió cerca del 50 % de su paquete accionario en la compañía argumentando que deseaba llevar parte de su inversión a nuevos emprendimientos. Otro gran jugador presente en la región es el grupo alemán RTL, integrante del conglomerado multimedia Bertelsmann, que opera canales en Hungría y Croacia, y que sigue en busca de más adquisiciones. Un inversor robusto que invierte en forma muy proactiva en los medios de comunicación de la región es el grupo sueco Modern Times Group (MTG), que opera estaciones terrestres en los tres Estados bálticos y la República Checa. Finalmente, otros dos grupos que tienen inversiones en los países en transición son News Corporation, de Rupert Murdoch, dueña de la estación de televisión más importante de Bulgaria, y SBS Broadcasting, con operaciones en Hungría.

Una tendencia emergente en muchos países europeos es la constitución de estructuras de propiedad cruzada (*cross-ownership*). La regulación de este tipo de propiedad entre varios tipos de medios varía ampliamente en Europa, pero la mayoría de los países tiene vigente alguna restricción sobre propiedad cruzada. La norma legal más frecuente establece que una compañía no puede poseer dos difusoras de similares características, como ser dos difusoras nacionales o dos difusoras locales que salgan al aire en la misma área geográfica. Otra disposición legal habitual en algunos países europeos es la restricción a la propiedad simultánea de medios gráficos y medios electrónicos. Entre los países de Europa central y del Este, sólo Bulgaria, Lituania y Polonia no cuentan con una legislación que fije límites claros en materia de *cross-ownership*. Por otro lado, en Europa occidental, en los últimos años hubo un florecimiento de emprendimientos multimedia, tendencia que ahora está llegando también a los países en transición.

Un ejemplo interesante de *cross-ownership* es el mercado checo, en el que un grupo de medios gráficos ha avanzado sobre los medios electrónicos. Aprovechando la legislación que considera los medios masivos de comunicación como un solo mercado, la editorial Mafra, de capitales alemanes, que opera el segundo diario más importante, el *Mlada fronta Dnes*, compró en pocos años las estaciones locales de radio Classic FM y Expressradio, y luego la compañía Stanice O, que opera el canal de televisión musical Ocko, que transmite vía cable y satélite.

Pero esta concentración incluso se ha dado en los países en los que existen leyes que prohíben operaciones de *cross-ownership*. Para eso, los *mogules* mediáticos locales han construido estructuras sofisticadas e intangibles que esconden la propiedad real de sus grupos de medios. Un ejemplo es Eslovaquia, donde a pesar de estrictas limitaciones al *cross-ownership* el media *mogul* local Ivan Kmotrik poseía supuestamente acciones en tres estaciones de televisión, además de ser dueño de Mediaprint & Kapa Pressegrasso, la red distribuidora de diarios más grande en el país.

Por otro lado, algunos de los países europeos más pequeños permiten la concentración de la propiedad. Un caso es Estonia, un país con cerca de 1.300.000 habitantes donde los responsables de la política de medios sostienen que las compañías que operan los medios en estos Estados pequeños deben tener la posibilidad de concentrar una mayor cantidad de emisoras. De lo contrario, argumentan, no podrían sobrevivir. En Estonia, el grupo noruego Schibsted controla las principales concesiones de medios. Éstas incluyen Kanal 2, el segundo canal de televisión más importante del país en términos de participación en el mercado publicitario, y el conglomerado de medios Eesti Meedia (Medios de Estonia), que edita los dos diarios más grandes del país y varios diarios locales. La compañía también es dueña de Ajakirjade Kirjastus, la mayor editorial de revistas en Estonia, y opera la difusora Trio LSL Radio Group, dueña de seis estaciones de radio.

En Polonia se han alzado voces diciendo que un *cross-ownership* también puede ser beneficioso para el mercado de medios. La compañía polaca Agora, que edita el principal matutino del país, la *Gazeta Wyborcza*, y que opera una red de 29 estaciones de radio en ese país, argumentó, además, que un mayor número de canales en poder de las compañías domésticas no constituye un peligro para la diversidad y el pluralismo y que esta amenaza proviene de las corporaciones de medios multinacionales, sobre todo estadounidenses.<sup>6</sup>

### III. Transparencia de la propiedad

Otra falencia seria del sector de la televisión comercial es la falta de transparencia de los propietarios de las estaciones. A través de estructuras de propiedad sofisticadas y bizantinas, las compañías que operan la televisión comercial ocultan sus huellas registrando sus canales de difusión en países *offshore* o países donde se les garantiza la confidencialidad de la propiedad como pueden ser Chipre o Suiza. Al esconder los verdaderos propietarios, las compañías de medios aspiran, por un lado, a esconder posibles conflictos de intereses de la opinión pública y sus interferencias con los programas de las estaciones y, por el otro, a evitar las disposiciones sobre concentración de medios. En otras palabras, los reguladores no pueden aplicar en los hechos la ley contra la formación de posiciones dominantes o las reglas contra la concentración de la propiedad si no conocen los verdaderos dueños de las estaciones de TV que operan en el mercado.

En Bulgaria, por ejemplo, el mercado de radiodifusión se caracteriza por la falta de transparencia en cuanto a propiedad, capital y financiamiento de los medios. Los verdaderos dueños de las compañías de comunicación se esconden detrás de acciones ordinarias de corporaciones *offshore* (Popova, 2004, pág. 98). bTV, el primer canal privado de difusión nacional, fue licenciado en 2000 y recién en 2001 quedó registrado como una compañía ciento por ciento en poder de la News Corp. de Rupert Murdoch. Desde sus primeros días en el mercado hubo especulaciones que indicaban que la dirección del canal tenía estrechos contactos con Krassimir Gergov, un empresario del sector de la publicidad, que fuera presentado oficialmente por un ejecutivo del canal como consultor de bTV. El canal sigue siendo la principal emisora televisiva del país con un índice de audiencia promedio de casi 38 %, además de concentrar un 50 % del total del gasto en publicidad televisiva (Popova, 2004, pág. 103).

Una situación similar se presenta en Rumania, donde hasta dos años atrás muchas de las emisoras de TV escondían sus propietarios en jurisdicciones extranjeras. A primera vista, el mercado de medios rumano aparece como pujante y vigoroso. Presenta numerosas emisoras y una fuerte competencia con el sector televisivo poblado por gran cantidad de oferentes. Sin embargo, en los hechos todo el mercado de la televisión estuvo dominado durante años por dos polos de influencia constituidos alrededor de agresivos y poderosos grupos de interés ligados con políticos y negocios.

Uno de estos polos se constituyó alrededor del político y hombre de negocios Dan Voiculescu, y el segundo, alrededor de la compañía de medios norteamericana CME y su socio rumano Adrian Sarbu.

Una de las familias más ricas en Rumania, con una fortuna estimada en unos 200 millones de euros (272 millones de dólares), los Voiculescu controlan, además de sus empresas de medios, incontables otros negocios, incluyendo compañías industriales y comerciales. La perla de su negocio de medios es el canal Antena 1, una emisora de alcance nacional y el tercer canal más importante en el país en términos de audiencia e ingresos en concepto de publicidad. Su licenciataria es la compañía Corporatia pentru Cultura si Arta Intact (CCAI), de la cual Dan Voiculescu tiene un 40 % de las acciones, en tanto que el resto de las acciones es propiedad de la compañía Crescent Commercial and Maritime, registrada en Chipre.<sup>7</sup> Durante el régimen comunista de Nicolae Ceausescu, derrocado en diciembre de 1989, Crescent fue la compañía elegida para manejar el comercio exterior al servicio del aparato político comunista. Debido a que esta entidad tenía su base en Chipre, siempre fue difícil encontrar a los verdaderos dueños de la emisora, escondidos detrás de los fiduciarios de la compañía. Ante la creciente presión de la sociedad civil y algunos de los medios del país, el ente regulador de radiodifusión de Rumania, el Consejo Nacional Audiovisual (CNA), logró obtener en 2005 más datos acerca de la estructura de la compañía y reveló que Dan Voiculescu era en verdad su dueño, con un interés directo e indirecto de casi el 84 % de las acciones. Voiculescu fue elegido senador en diciembre de 2004.

Otra historia de evidente falta de transparencia en los medios rumanos guarda relación con el canal de noticias Realitatea TV, una emisora hecha a semejanza de la CNN que concentra el 4 % de la audiencia, un porcentaje relativamente pequeño pero normal para una emisora de nicho de este tipo, y que logra atraer casi un 8 % del total de la publicidad por televisión en efectivo en el país, gracias a una audiencia predominantemente urbana y pudiente. En 2004, Realitatea TV informó al ente regulador rumano que estaba mayoritariamente en poder de la compañía Bluelink Comunicazioni, registrada en Suiza, cuyos principales accionistas eran Dario Colombo y Anna Croci, dos personajes desconocidos en el medio. A lo largo de los últimos años se vino especulando con que en la práctica, la emisora estaba controlada por el hombre de negocios rumano Sorin Ovidiu Vintu, conocido por haber estado involucrado supuestamente en una de las bancarrotas financieras

más grandes del país y que durante mucho tiempo fue blanco de investigaciones policiales. Durante más de dos años Vintu se negó a confirmar o desmentir una participación en Realitatea TV. Pero finalmente las especulaciones demostraron ser ciertas. En 2006, Vintu se vio obligado a admitir que era el dueño de la emisora, cuando anunció la compra de otros medios, incluidos medios gráficos y radioemisoras. Más recientemente, su imperio mediático está emergiendo como el tercer polo de influencia del país.

Otro ejemplo de falta de transparencia en cuanto a propiedad de los medios aparece nuevamente en Rumania y muestra cómo esto ayuda a los inversionistas del sector a soslayar la legislación que combate la concentración de la propiedad. Este caso está ligado al gigante de medios francés Lagardere, propietario de la mayoría accionaria en la emisora de difusión nacional Europa FM y que en su momento tenía, además, en su poder el 47,5 % de Radio XXI. En 2002 se modificó la ley que regula la propiedad de los medios en Rumania y se prohibió las difusoras poseer más del 20 % en una segunda radioemisora del país. Como resultado, el ente regulador solicitó a Lagardere vender parte de Radio XXI hasta cumplir con las nuevas regulaciones. Sin embargo, el operador de medios francés se limitó a transferir el 27,5 % de las acciones (tal como requería la ley) de Radio XXI a una compañía desconocida llamada Hullenberg Holland Holding. Más tarde, en 2004, salió a la luz que de hecho, Hullenberg Holland Holding estaba en manos del ciudadano checo Adam Blecha a través de una compañía llamada irónicamente Hoax. Desde 1994, Blecha ha sido vicepresidente del grupo Lagardere y ha presidido el Consejo de Vigilancia de la radioemisora checa Frekvence1, también propiedad de Lagardere, y trabajó como asesor de Lagardere en la República Checa. En otras palabras, gracias a este tipo de estructura corporativa estratificada, opaca, armada precisamente para esconder los verdaderos dueños, Lagardere logró soslayar la legislación rumana y conservar las acciones dentro del grupo.

Serbia es otro caso de estructuras y prácticas no transparentes. Junto con sus hermanos, Bogoljub Karic, hombre de negocios serbio, fue propietario de un canal de TV de difusión nacional, conocido por respaldar el ahora defenestrado régimen de Slobodan Milosevic. BK es el tercer canal más importante en el país en términos de índice de audiencia e ingresos publicitarios. Durante años la compañía de Karic estuvo sospechada, además, de tener intereses en semanarios y otros medios gráficos.

La transparencia de los recursos financieros detrás de los medios se ha convertido también en un tema candente en muchos países europeos. Existen cuatro grandes áreas donde surgen conflictos, esto es: publicidad oficial, publicidad encubierta, subsidios estatales para los medios y otras formas de “asistencia”.

A menudo, el Estado interfiere de manera directa y patente en los medios a través de mecanismos tales como publicidad oficial, apariciones pagas (pero no declaradas como tales) de invitados políticos o figuras públicas en los *shows* televisivos, subsidios oficiales directos otorgados a algunos medios, fondos públicos especiales reservados para ciertos medios y privilegios ofrecidos a algunos medios como, por ejemplo, tarifas ventajosas por alquiler de facilidades de propiedad del Estado. Un ejemplo reciente es Eslovenia, el mercado más rico de todo el ex bloque comunista y el preferido de la UE luego de la ampliación hacia el Este en 2004, donde el Estado ha incrementado tremendamente su presencia e influencia en los medios a lo largo de los últimos dos años. El gobierno de centro derecha de Eslovenia, que deberá asumir la presidencia de la Unión Europea en enero de 2008, llegó al poder en octubre de 2004 con un “ambicioso” plan de reforma del escenario mediático del país. Sus planes estaban destinados básicamente a controlar la mayor cantidad posible de medios electrónicos y gráficos del país (Mekina, 2007).

En algunos países como Rumania, la sociedad civil y los expertos en medios han hecho un llamamiento a adoptar medidas legales destinadas a obligar a los medios a revelar sus flujos financieros para lograr una mayor transparencia sobre las conexiones entre propietarios, el Estado, los políticos y los negocios. No conocer ni controlar estas conexiones puede, al fin y al cabo, dañar seriamente la independencia de los medios.<sup>8</sup> En algunos países, como Polonia, el ente regulador ya está facultado para exigir a los operadores de radiodifusión la presentación de informes anuales que detallen sus fuentes de financiamiento. No obstante, al no existir mecanismos para hacer cumplir estas disposiciones, el ente regulador polaco no ha podido hasta la fecha supervisar adecuadamente el flujo de capitales que ingresan en el mercado de las comunicaciones.

Existe la necesidad de adoptar una serie de medidas para alcanzar un mayor control sobre la creación de posiciones dominantes y polos de poder en el mercado de medios. Ante todo, es necesario que la legislación provea

a los entes reguladores de poder suficiente para examinar todos los niveles de propiedad en las compañías de radiodifusión. Hasta ahora, la legislación no faculta a los entes reguladores a adoptar las medidas necesarias para encontrar a los reales propietarios de los medios electrónicos. Otra medida importante para echar más luz sobre la propiedad de estos medios es la creación de bases de datos centralizadas de propietarios de medios, a las que se debería tener acceso público. En algunos países europeos, organizaciones de medios independientes han adoptado este tipo de medidas. Sin embargo, estas bases de datos deberían ser administradas por los entes reguladores y organismos con facultades de decisión en la implementación de políticas y legislación de medios en el país.

Es notorio que en muchos países europeos las sanciones contra las compañías de radiodifusión que no cumplen con los requerimientos de transparencia respecto de su propiedad no son muy sustanciales o faltan por completo. En general, durante el proceso de licitación, las legislaciones exigen de las empresas de comunicación que compiten por una licencia la presentación ante el ente regulador (que otorga estas licencias) de una estructura clara y los datos financieros de la compañía que desea operar una emisora televisiva. Para la etapa posterior a la licitación, la legislación suele establecer que las compañías de radiodifusión deben informar al ente regulador sobre cambios en su propiedad, con la prohibición de completar la transacción hasta obtener la aprobación del ente regulador. No obstante, para estos entes es difícil hacer un seguimiento de los cambios que se operan en las estructuras de propiedad más intrincadas y detectar a los verdaderos propietarios, ocultos en países *offshore*. Por lo tanto, es importante aplicar sanciones más drásticas a aquellas compañías de medios que ocultan a sus verdaderos propietarios o que proveen datos falsos acerca de los mismos, que puedan incluso llegar a la quita de la licencia.

Con todo, tampoco una propiedad amparada en jurisdicciones extranjeras donde se garantiza la confidencialidad de propietarios debería significar que las compañías puedan violar las normas nacionales de transparencia plena. Los entes reguladores deberían obligar a las compañías de radiodifusión a revelar los propietarios de las emisoras televisivas aun cuando éstos operen en algunos casos desde paraísos fiscales.

## IV. La independencia de la televisión comercial

Para operar una estación de televisión comercial, las compañías deben solicitar una licencia de difusión que otorgan los entes reguladores domésticos de radiodifusión por un cierto período. Estos entes también tienen a su cargo el monitoreo de la producción de estas emisoras con el fin de asegurar que cumplan con la legislación de radiodifusión vigente en cada país.

Las estaciones televisivas privadas tienen total libertad en la confección de sus propias programaciones y contenidos. En muchos países de Europa occidental con una tradición más larga de mercados televisivos libres que sus pares de Europa oriental, las televisoras comerciales suelen ser obligadas a cumplir con un conjunto de normas generales al servicio del interés general. Estas normas son prácticamente inexistentes en los países en transición. Las obligaciones con respecto al servicio del interés público, aunque no tan específicas como las que deben cumplir las emisoras de carácter público, están contenidas en la legislación sobre radiodifusión y/o el contrato de licencia correspondiente. En Gran Bretaña y en Alemania, los canales privados deben cumplir toda una serie de requisitos para servir al interés público, en tanto que en Francia las televisoras comerciales están obligadas a respetar cierto tipo de programación, relacionada básicamente con la preservación de la herencia cultural nacional.

Con algunas salvedades, en los países de Europa occidental la independencia de las televisoras se ve menos amenazada que en los países en transición de Europa central y del Este. Un ejemplo notablemente negativo en Europa occidental sigue siendo Italia. En este país, Berlusconi empleó su poder y la influencia obtenida a partir del control sobre la mayor parte de los medios electrónicos para deshacerse de Enzo Biagi, uno de los padres del periodismo italiano y conductor de un programa de noticias en el primer canal de la red de radiodifusión pública de Italia. Biagi fue despedido como respuesta a uno de sus programas donde su invitado, un popular cineasta, se burló de Berlusconi.

En general, la llegada de la televisión privada a los países poscomunistas en Europa produjo un cambio fundamental en el entorno televisivo en estos mercados, donde las ex emisoras estatales disfrutaban de un amplio monopolio de radiodifusión. Confrontadas con la competencia, algo que hasta entonces no conocían, se vieron obligadas a actualizar su programación

y modernizar sus operaciones en el proceso de reconversión de estaciones públicas.

En los albores del sistema, a comienzos de la década de 1990, muchas radiodifusoras comerciales fueron pioneras en la emisión de programas políticos y noticiosos dinámicos, además del periodismo de investigación. Sin embargo, en su lucha por obtener índices de audiencia cada vez más altos y suculentas ganancias, su interés por este tipo de programación se fue desvaneciendo y la televisión comercial dejó de ser el referente de un sólido periodismo de investigación y programas de noticias de calidad. En su lugar proliferaron programas de entretenimiento de baja calidad y noticieros de tipo sensacionalista.

A partir de la tendencia a concentrar la propiedad y a formar polos de influencia y de poder, fue disminuyendo el espacio para contenidos diversos y pluralistas en la radiodifusión televisiva. En un mercado en el que unas pocas grandes empresas controlan la mayoría de los medios, los periodistas tienen crecientes dificultades para conservar su independencia. Esto también está relacionado con las condiciones de trabajo que deben aceptar. En la mayoría de los países en transición, los mecanismos de autorregulación en la televisión comercial son pocos y, como resultado de ello, los periodistas que trabajan para estas estaciones se enfrentan a presiones directas o indirectas. Serbia es uno de los pocos países en los que las emisoras, nucleadas en la Asociación de Medios Electrónicos Independientes (ANEM), adoptaron un código de ética. Pero en muchos de estos países con limitadas posibilidades de elección del lugar de trabajo, los periodistas deben aceptar tácitamente trabajar por poco dinero y a veces incluso sin adecuados contratos de trabajo.

En ese clima, viciado además por agresivas presiones de parte de propietarios y políticos, se ha instalado una cultura de autocensura. En otros casos, forzados por los intereses de los propietarios de las emisoras que tienen conexiones con el mundo de la política y de los negocios, la gerencia de los canales privados pone toda la estrategia de programación de su emisora al servicio de ciertas causas y en detrimento de la independencia y la objetividad de la estación.

Otra marcada tendencia en diferentes países es la tabloidización de los noticieros, en un intento por evitar tópicos duros. Rumania es, nuevamente, un ejemplo, donde la mayoría de las televisoras sacaron del aire a lo largo de la década pasada sus programas políticos y de actualidad, además

de los *talk shows*. Las estaciones justifican la medida argumentando que su programación es dictada por el gusto de los espectadores. En lugar de noticieros serios, abundan en las estaciones comerciales de Rumania los programas de “cabaret político”, una mezcla entre debate político y *show* de variedades. El país también ha introducido el concepto de las “no noticias”, término que define los noticieros basados en informaciones sobre casos aislados de violencia doméstica, eventos de la farándula, casos de hurto, etc. La mayoría de los noticieros en las emisoras privadas de televisión en Rumania elige poner en el aire estas noticias con el fin de evitar temas políticos y económicos controvertidos que podrían irritar a políticos y hombres de negocios influyentes, temerosos de que eso podría tener consecuencias negativas en términos de regulación o contratos de publicidad.

La independencia editorial de las emisoras televisivas privadas también se ve limitada dramáticamente por los lazos existentes entre los propietarios de las estaciones y otros negocios y por sus actitudes frente a los medios de los cuales son propietarios y que controlan. Para muchos propietarios de medios en los países en transición, los medios que operan son más bien instrumentos utilizados para impulsar sus intereses comerciales más que canales objetivos de noticias e información al servicio de los espectadores.

Un ejemplo de estas prácticas es Turquía. En este país, la legislación contempla una serie de restricciones a la propiedad, como por ejemplo un tope de 20 % de los títulos que un accionista puede tener en una empresa de radiodifusión y la prohibición de que una empresa de radiodifusión esté en poder de accionistas con intereses en medios afines. Pero a pesar de estas estrictas disposiciones legales estipuladas en la ley de radiodifusión turca, en los hechos el mercado de radiodifusión está concentrado en unas pocas manos y todas las grandes radiodifusoras pertenecen a un mismo grupo de comunicación. En el papel, la estructura de propiedad sometida al ente regulador cumple con la legislación, pero es ampliamente conocido en el sector que casi todas las estaciones están controladas por uno de los hombres de negocios más influyentes del país o por figuras públicas. Otro ejemplo de cómo son burladas la ley y la regulación es que en la documentación que las estaciones presentan al ente regulador, muchas veces figuran entre los accionistas los nombres de chóferes, porteros o abogados de la compañía.

Como resultado de esta realidad, muchas radiodifusoras privadas siguen una línea editorial que favorece más o menos abiertamente los intereses de los propietarios. Si, por ejemplo, el propietario de una de estas estaciones

deseaba ganar una licitación pública, su estación emitía noticias con una postura favorable a los propietarios de la estación o con elogios o críticas al gobierno en función de los intereses en la licitación.<sup>9</sup>

Situaciones similares se observan en los mercados de radiodifusión de países como Rumania, Albania, Serbia y la República de Macedonia.

## V. El factor digital

Actualmente, la radiodifusión europea está viviendo una nueva revolución, en la medida en que la televisión digital gana rápidamente terreno y se apresta a reemplazar a la televisión analógica en muchos países europeos hasta 2012. La digitalización ha recibido un fuerte impulso en la Conferencia sobre Radiocomunicación (RRC-06) organizada en mayo-junio de 2006 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) y en la cual se adoptó un nuevo acuerdo sobre la redistribución de licencias que propicia el desarrollo de servicios terrestres de radiodifusión llamados *all digital* en Europa. Paralelamente al trabajo sobre el nuevo acuerdo sobre frecuencias, la Unión Europea viene impulsando hace varios años una desconexión total de la radiodifusión analógica hasta 2012.

La digitalización tuvo un comienzo lento en 2000, cuando varias compañías de la televisión digital quebraron. Pero en los últimos años, en muchos países europeos se observa un avance muy fuerte de la televisión digital. No obstante, sigue habiendo una gran brecha en el desarrollo digital entre Europa occidental y Europa oriental. En algunos países de Europa occidental como el Reino Unido, la penetración de la televisión digital llegó al 60 % a mediados de 2005, en tanto que en algunos países de Europa oriental la digitalización apenas alcanza el 10 % de los hogares.

La emisión digital mejora la calidad de la imagen y del sonido y la recepción móvil. Utiliza más eficientemente el espectro de frecuencias y, por lo tanto, puede ofrecer más canales de televisión y de radio en la misma frecuencia junto con más servicios informativos, incluyendo servicios interactivos, como por ejemplo compras *online*, ángulos de visión múltiples y apuestas en vivo. Como promete una multiplicación de los canales de televisión, se estima que la digitalización traerá más competencia a un continente en el que la industria de medios está concentrada en las manos de un reducido número de jugadores. Al mismo tiempo, la digitalización planteará

numerosos nuevos desafíos a la regulación de la radiodifusión. Para entender los cambios esperados en los patrones de la concentración de medios, es importante situar este debate en el contexto más amplio de la gama completa de consecuencias que la digitalización seguramente traerá para el mercado de medios en general.

## A. Digitalización y regulación

La regulación de la UE sobre radiodifusión digital incluye la regulación a nivel de transporte a través de la directiva sobre el acceso a la radiodifusión digital de 2002, que es un abordaje uniforme y horizontal a la regulación de cuellos de botella técnicos. En sus artículos 5 y 6, la directiva cubre el acceso de los espectadores a los servicios de radiodifusión digitales como sistemas de acceso condicional (CA)<sup>10</sup> o guías de programación electrónicas (EPG). Los artículos 8-13 de la misma directiva contienen normas sobre competencia en servicios e infraestructura, como ser red de banda ancha, codificadores, equipos multiplex, etc. El segundo nivel de la regulación de la UE se refiere al contenido difundido a través de la directiva “Televisión sin fronteras” (TSF), que establece reglas sobre el uso de publicidad, protección de menores en la radiodifusión, cuotas para programas europeos, etc. Por espacio de casi dos décadas, la directiva TSF fue el principal instrumento de regulación para la radiodifusión en el nivel paneuropeo. Fue revisada en los últimos dos años y pronto será editada una nueva versión. No obstante, la regulación de la UE es insuficiente para asegurar el carácter abierto y competitivo del mercado de radiodifusión digital y deja un importante espacio para la regulación a nivel nacional.

En estos momentos, la digitalización está siendo implementada en la mayoría de los países europeos que adoptan políticas y legislación en materia de radiodifusión digital y algunos incluso ya están otorgando licencias de radiodifusión para operar canales digitales. El proceso plantea, sin duda, nuevos desafíos a la regulación. En la mayoría de los países europeos existen dos entes reguladores: uno encargado de supervisar los contenidos difundidos (otorgar licencias de radiodifusión, monitoreo de la programación televisiva, aplicación de multas a radiodifusores que violan la legislación, etc.) y un segundo ente regulador que administra el espectro de frecuencias y que es el encargado de controlar principalmente temas técnicos relacionados con la radiodifusión. Las facultades y las tareas de ambos tipos

de entes reguladores deben ser definidas claramente en la ley porque la digitalización traerá aparejada una mayor cantidad de operadores en la cadena digital. Ya han aparecido casos de evidente superposición de tareas entre ambos entes reguladores, como por ejemplo en el caso de la República Checa.

A pesar de que en los últimos años se advierte un retroceso en el grado de politización de los entes reguladores en muchos países europeos, aún existen casos de interferencia estatal con las decisiones de los reguladores. En Bulgaria, los sucesivos gobiernos han interferido más o menos abiertamente con el trabajo de los entes reguladores adoptando, por ejemplo, medidas para poner fin ilegalmente al mandato de los miembros del ente regulador.

A medida que el mercado de radiodifusión se vuelve más complejo, es importante asegurar la independencia de los entes reguladores, dado que el espectro de interés también seguirá expandiéndose. Para garantizar la independencia de los entes reguladores es necesario definir claramente las condiciones de nombramiento y terminación de los miembros que integran estos entes, fijar en forma inequívoca la duración de sus mandatos y sus facultades legales; también deben preverse disposiciones legales para el caso de conflicto de intereses, adopción de criterios objetivos para el nombramiento de los miembros que integran el ente y el financiamiento de éste como forma de garantizar un funcionamiento independiente de la institución.

## B. Digitalización y radiodifusión pública

La radiodifusión pública tiene una larga tradición en el continente europeo. Se financia a través de una combinación de arancel o canon,<sup>11</sup> subsidio estatal y publicidad. En muchos países europeos existe una tendencia a reducir la contribución de las arcas del Estado, ya que se considera riesgoso para la independencia de la televisión pública porque crea un lazo evidente y directo entre la emisora y el Estado. Muchas emisoras públicas en Europa han atravesado por un profundo proceso de reformas y han mejorado su programación y ganado mayor autonomía a lo largo de los últimos años. Pero en muchos países europeos existe también evidencia de lazos con gobiernos y partidos políticos, de una creciente comercialización de los contenidos en la medida en que la televisión pública debe competir con las emisoras comerciales, de baja conciencia profesional y pública sobre el rol que deberían jugar y de un financiamiento poco estable.

Considerando que la digitalización seguramente incrementará la cantidad de emisoras en el mercado, la televisión pública enfrentará numerosos nuevos desafíos en un futuro entorno multicanal. Para hacer frente a estos desafíos, la televisión pública debe ser independiente, producir contenidos distintivos comparados con las emisoras privadas y obtener el espacio suficiente en el espectro de frecuencias.

### C. Digitalización y televisión comercial

En una televisión comercial caracterizada por altos grados de concentración de propiedad y audiencia, con grandes compañías de medios que mantienen su dominio sobre los mercados de publicidad, la llegada de la televisión digital también plantea numerosos interrogantes. En la mayor parte de Europa, los tres canales domésticos más importantes controlan juntos la mayoría de la audiencia a nivel nacional. En la República Checa, Bulgaria y Croacia, los tres principales canales reúnen más del 80 % de la audiencia a nivel nacional. Como resultado, el mercado de la publicidad también está fuertemente concentrado en manos de un pequeño número de emisoras en cada uno de los países. En Francia, por ejemplo, las tres emisoras más importantes del país reúnen más del 75 % de los ingresos totales por publicidad en TV.

En opinión de un grupo de expertos y observadores de medios, la digitalización traerá una mayor competencia a un escenario de medios tan concentrado. Pero esto dependerá en buena medida de cómo será regulada la TV comercial. Las compañías establecidas están realizando un agresivo trabajo de *lobbying* para reunir la mayor cantidad de licencias digitales posibles y perpetuar de esta manera su dominio en el mercado.

Al mismo tiempo, los mercados digitales exigen un patrón de regulación totalmente diferente. Además de las compañías actuales, la cadena digital verá emerger nuevos operadores tanto en el nivel de producción como en el de transmisión. Los contenidos serán transmitidos por vía de equipos multiplex digitales, que en muchos países son administrados por los operadores de telecomunicaciones. Habrá numerosos nuevos servicios tales como EPG o Application Programming Interfaces (API), que están siendo desarrollados por las compañías de *software*. Por lo tanto, para la futura regulación será crucial prevenir un mayor grado de concentración dentro de la cadena digital, dado que muchos de estos operadores decidirán acerca de cómo llega el contenido al público.

La digitalización demanda una serie de mecanismos de regulación y políticas destinadas a asegurar la independencia de los entes reguladores y claras atribuciones regulatorias, salvaguardar la independencia y una base sólida para las emisoras de la radiodifusión pública y prever medidas destinadas a evitar la perpetuación de las actuales posiciones dominantes de las compañías privadas y la formación de nuevos polos de poder e influencia dentro de la cadena digital.

## Notas

1. Término usado por Gianpietro Mazzoleni y Giulio Enea Vigevani. Ver el capítulo italiano en *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, OSI, 2005, Budapest.
2. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, cit., pág. 66.
3. La EPG (Guía de Programación Electrónica) es un *software* que permite navegar por guías de programación *online*. Multiplex es una plataforma que reúne varios canales de televisión simultáneamente en una misma señal digital para su transmisión.
4. Para una descripción más detallada de los modelos de medición del grado de concentración y estudios de casos concretos, ver *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, European Audiovisual Observatory, Estrasburgo, 2001.
5. *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, OSI, 2005, Budapest, pág. 70.
6. Entre otros, sostiene esta opinión Alfonso Sánchez-Tabernero (entrevista a Tabernero por Grzegorz Piechota, "Potrzeba czempionów", ("Need for champions"), en *Gazeta Wyborcza*, 10 de abril de 2002 (citado de *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapest, pág. 1, 135).
7. CNA, *Cine sunt proprietarii de radio si televiziune (Who are the owners of the television and radio stations)*, un documento publicado y actualizado regularmente en la página web del ente regulador de radiodifusión rumano, el Consejo Nacional Audiovisual (CNA) y EUMAP Research (basado en datos actualizados a agosto de 2004 de la Oficina Nacional de Registro Comercial).
8. Éste fue uno de los tópicos debatidos en la conferencia "Follow the money", celebrada en Bucarest el 4 de mayo de 2007, donde el autor de este artículo habló sobre "Financiamiento de los medios: cuanto mayor la transparencia, tanto mayor la independencia".
9. *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, op. cit., págs. 1, 575.

10. CA se denomina toda medida técnica mediante la cual se condiciona el acceso a un servicio condicionado a una autorización individual previa. Las compañías de radiodifusión pueden hacerlo encriptando datos.

### Referencias bibliográficas

- CONSEJO DE EUROPA Y ASAMBLEA PARLAMENTARIA (2004). Resolución 1.387 (2004) del 24 de junio de 2004, sobre Monopolización de los Medios Electrónicos y Posible Abuso de Poder en Italia.
- EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (2001). *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, Estrasburgo, 2001.
- (2005). *The Yearbook 2005*, Volume 1.
- IP INTERNATIONAL MARKETING COMMITTEE (CMI) (2006). *Television 2006. International Key Facts*, octubre de 2006.
- MAZZOLENI, Gianpietro - VIGEVANI, Giulio Enea (2005). Ver el capítulo italiano en *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, OSI, 2005, Budapest.
- PARLAMENTO EUROPEO (2004). Resolución del 22 de abril de 2004 sobre los riesgos de violación de la libertad de expresión e información en Europa y en especial en Italia (Artículo 11(2) de la Carta de Derechos Fundamentales), 2003/2237(INI), A5-0230/2004.
- POPOVA, Velislava Stoyanova (2004). "Bulgaria Chapter", en Branka Petkovič (ed.), *Media Ownership and its Impact on Media Ownership and Pluralism*, Peace Institute and SEENPM, Ljubljana.
- SÁNCHEZ-TABERNERO, Alfonso (2005). (Entrevista a Tabernero por Grzegorz Piechota, "Potrzeba czempionów", ("Need for champions"), en *Gazeta Wyborcza*, 10 de abril de 2002 (citado en *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence*, OSI, 2005, Budapest).
- STILLE, Alexander (2006). "Silvio's Shadow" en *Columbia Journalism Review*, septiembre/octubre.
- MEKINA, Borut (2007). "Under My Thumb", *transitions online*, 25 de junio de 2007, disponible online en <http://www.tol.cz/look/TOL/article.tpl?ldLanguage=1&ldPublication=4&NrIssue=223&NrSection=1&NrArticle=18797&search=search&SearchKeywords=Slovenia&SearchMode=on&SearchLevel=0> (visitado el 2 de julio de 2007).

## RESUMEN

En la última década, la concentración de la propiedad en los mercados de medios ha avanzado rápidamente con masivas fusiones y adquisiciones que llevaron a que emergiera un pequeño grupo de goliats de los medios en todo el continente. Esta tendencia surgió a pesar de la existencia de la legislación antimonopolio en todos los países europeos, en la medida en que las compañías aprovecharon leyes permisivas, vacíos legales o actitudes tolerantes de los organismos reguladores, ya sea por una cultura de colusión entre reguladores y operadores de radiodifusión o de mecanismos reguladores débiles que no permiten a los reguladores obligar a los propietarios a respetar los topes fijados en cuanto a propiedad. Actualmente, la radiodifusión europea está viviendo una nueva revolución, en la medida en que la televisión digital gana rápidamente terreno y se apresta a reemplazar a la televisión analógica en muchos países europeos hasta 2012. La digitalización demanda una serie de mecanismos de regulación y políticas destinadas a asegurar la independencia de los entes reguladores y claras atribuciones regulatorias, salvaguardar la independencia y una base sólida para las emisoras de la radiodifusión pública y prever medidas destinadas a evitar la perpetuación de las actuales posiciones dominantes de las compañías privadas y la formación de nuevos polos de poder e influencia dentro de la cadena digital.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

# **Concentración, derecho a la información y democracia**

Beatriz Solís Leree

Las reflexiones que se presentan a continuación sobre el papel de la concentración mediática, y cómo ello afecta al ejercicio del derecho a la información en un marco democrático, se suscitaron cuando en nuestro país nos encontrábamos insertos en el debate que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevaba a cabo ante la revisión de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por cuarenta y siete senadores de la República en mayo de 2006, en contra de las reformas a las leyes de radio y televisión y la de telecomunicaciones, que habían sido aprobadas en el Congreso en medio de fuertes cuestionamientos que no alcanzaron para detener su aprobación ni su promulgación, el 22 de abril de 2006.

## **BEATRIZ SOLÍS LEREE**

Graduada de la Facultad de Filosofía y Letras, Escuela de Psicología (UNAM). Profesora titular en la carrera de Comunicación Social de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco en el Dpto. de Educación y Comunicación. Asesora del Senado en materia de radio y televisión y del grupo de evaluación y dictamen de la iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y diversos puntos de acuerdo en materia de comunicación. Asesora de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados (1998-2001). Coordinadora de las siete conferencias internacionales en materia de comunicación y derecho a la información desarrolladas en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Coautora del libro *No más medios a medias* (2002). Miembro de diversos consejos editoriales de revistas de comunicación en México y América Latina.

Uno de los ejes fundamentales del cuestionamiento a estas reformas radicaba precisamente en la evidencia del fortalecimiento que esta reforma haría al duopolio televisivo mexicano y la consolidación del fenómeno de concentración. Las reglas favorecerían a los operadores que concentran gran parte del espectro radioeléctrico mexicano, por lo cual esta reforma ha sido bien calificada como Ley Televisa. Esta empresa fue quien la había promovido, cabildeado y defendido, pues resulta la más beneficiada con su aprobación. Es por ello que para hablar sobre la dicotomía democracia/concentración, me será de enorme utilidad usar el caso específico de este debate. Sin duda, ayudará también a aportar ejemplos puntuales en torno a un tema ampliamente discutido y frente al cual resulta difícil encontrar ángulos nuevos para un viejo problema.

## I. Ubicando el punto de partida

Los fenómenos de concentración en los medios electrónicos mexicanos son algo más que un dato estadístico. Este fenómeno conlleva necesariamente repercusiones directas en ámbitos que no se limitan al valor económico de la concentración de la propiedad o titularidad de las licencias, sino que debemos sumarle la concentración que se genera en la operación misma de las frecuencias.<sup>1</sup> Como consecuencia de este nivel de concentración, encontramos también que la inversión publicitaria sigue la misma dinámica marcada por la posesión y operación mediática, y que se concentra en los grandes operadores, lo que acota y margina la competencia.

Sin duda, una consecuencia más delicada es la del cercenamiento de derechos fundamentales como son la libertad de expresión y el derecho a la información, pues las barreras de acceso a las frecuencias para nuevos operadores podrían no solo generar una posibilidad de pluralidad, sino garantizar mecanismos para la equidad en el ejercicio de derechos básicos. Por otra parte, se concentra también la fuente de información y opinión de los ciudadanos, se moldean los gustos y los valores y se construye la agenda pública desde los centros de producción de mensajes.

Finalmente, la captura de mercados, audiencias y poder económico tiene como consecuencia la captura también del poder político que genera negociaciones y complicidades con la autoridad que ha llegado a posiciones elevadas en las instituciones, e incluso la determinación de políticas

y leyes que favorecen la consolidación de los grupos dominantes, lo que provoca conflicto y, como consecuencia más grave, la merma en la calidad democrática.

## II. La concentración de las frecuencias

El Estado, como ente rector del desarrollo nacional, recibe de la Constitución Política de la República Mexicana la responsabilidad de coordinación y fomento de las actividades de interés general, por lo que tiene a su cargo las áreas estratégicas en las que debemos ubicar la radio y la televisión, que hacen uso de un bien nacional —el espacio aéreo— frente al cual el Estado tiene dominio directo, inalienable e imprescriptible, por lo que su uso y explotación no puede realizarse sino mediante la disposición del Ejecutivo Federal.

En este sentido, el artículo 27 constitucional es el fundamento del bien nacional cuya operación debe ser supervisada y ordenada por el Estado para proteger el *uso social* de un servicio de *interés público, universal y limitado*, por lo que en su distribución y operación debe estar presente el concepto del *bien común*. En este sentido, la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) establece que la radio y la televisión son una actividad de interés público que el Estado debe proteger y vigilar para el debido cumplimiento de su función social.

Por otra parte, el artículo 28 de la Constitución es el que establece la responsabilidad del Estado para administrar de manera eficiente esos bienes y evitar así prácticas monopólicas. Vale la pena detenernos en este punto para apuntar que en este artículo constitucional encontramos importantes indicadores para la evaluación del papel que el Estado y sus leyes han cumplido. Los valores exigibles se enuncian de manera contundente cuando establece que la ley debe fijar las condiciones que aseguren:

- a. La eficacia en la prestación de los servicios
- b. La utilización social de los bienes
- c. Evitar fenómenos de concentración contrarios al interés público

La aproximación que los estudiosos puedan hacer a la cuestión del espectro radioeléctrico con toda seguridad dará cuenta de la falta de cumplimiento

de estos valores y la urgente e impostergable reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión.<sup>2</sup> A lo largo de más de cuarenta años, el proceso de otorgamiento de concesiones se ha realizado bajo políticas discrecionales que han propiciado una relación de mutuas conveniencias entre los industriales de los medios y el gobierno de turno. Así, el otorgamiento de concesiones se ha venido dando en un escenario donde la calidad de la programación o la contribución social de los contenidos se han visto desplazados frente al fortalecimiento de intereses políticos o económicos que han favorecido el proyecto de un sector reducido de emisores. En este contexto, la sociedad en general ha venido pagando un costo: el de tener un sistema de medios electrónicos articulados bajo una fuerte estructura de concentración que se le presenta como infranqueable en términos de participación plural.

En México existe un claro predominio del modelo comercial en los medios electrónicos, además de una elevada concentración, particularmente en la televisión. El universo de frecuencias de radio y televisión abierta en México lo conforman, de acuerdo con el registro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2.190 frecuencias de radio y televisión, de las cuales 1.488 son emisoras de radio y 730 son canales de televisión.<sup>3</sup>

La infraestructura general de las frecuencias de radio la conforman 854 emisoras en la modalidad de amplitud modulada (57,39 %) y 634 en frecuencia modulada (42,60 %), lo que representa un total de 1.488 frecuencias de radio. La división, conforme a su finalidad según su figura jurídica, da cuenta de la dinámica comercial del modelo con el que se han administrado estas frecuencias, pues el 77,28 % (1.150) son concesiones para uso comercial de operadores privados y el 22,71 % (338) son permisos para emisoras culturales, educativas o de interés social o estatal sin fines de lucro (Gráfico 1).

La distribución de las frecuencias de radio en el territorio nacional concentra en un poco más de la mitad del territorio nacional (18 estados) el 80 % de las frecuencias. Existen 30 grupos operadores de concesiones de radio que además de comercializar los espacios publicitarios, definen programación y enlaces con emisoras de la ciudad de México. En 15 de ellos se concentra la operación del 80 % de las frecuencias de radio concesionadas, y aunque esta concentración es sumamente cambiante por la permanente compra, renta y traspasos de concesiones radiofónicas, la tendencia no se modifica; por el contrario, es inminente la concentración cada vez más en menos manos.

En el caso de la radio permitida, la que no tiene fines lucrativos, encontramos una realidad igualmente concentradora, aunque en este caso no en las empresas privadas, sino en los gobiernos. La distribución de las 338 frecuencias permitidas se concentra predominantemente en los gobiernos de los estados, con el 58 % de los permisos. Si a estos sumamos las 39 del gobierno federal a través de instituciones como el Instituto Mexicano de la Radio, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Radio Educación, un total de 69,8 % de las frecuencias permitidas son operadas por instituciones gubernamentales. Para otros operadores como las instituciones de educación superior (70), asociaciones civiles (20), particulares (9) y patronatos (3) queda el 30 % restante (Gráfico 2).

Las frecuencias asignadas para TV abierta en México son 730, de las cuales el 36 % (269) son permisos para transmisión de programas culturales y educativos sin fines de lucro y el 63 % (461) son concesiones para uso comercial. Cabe señalar que la diferencia porcentual es mayor, ya que gran parte de las frecuencias asignadas para los permisos no lucrativos se encuentran en instalación y cuentan con potencias menores a las comerciales. Sin embargo, seguimos usando las cifras oficiales, que reflejan la ocupación del espectro radioeléctrico (Gráfico 3).

Es de sobra conocido que en el caso de la televisión mexicana tenemos el más alto índice de concentración en solo dos empresas: Televisa y TV Azteca. Esta concentración se da a partir de la titularidad de frecuencias, por la afiliación de empresas locales y la asociación para la transmisión de programación que, en suma, generan una oferta programática limitada y el escaso crecimiento de las televisoras locales. A nombre de TV Azteca existen 180 frecuencias y Televisa, que no es titular directa de frecuencias sino que cuenta con empresas filiales, maneja 257 canales (225 propios y 32 afiliados).<sup>4</sup> En este sentido, solo Televisa y TV Azteca suman el 95 % con 437 de las 461 concesiones existentes. Esto no representa una multiplicidad de canales y ofertas sino que, fundamentalmente, sirven de retransmisoras de la programación que emiten desde la ciudad de México a partir de sus canales matrices, TV Azteca con dos canales (7 y 13) y Televisa con sus cuatro canales (2, 4, 5 y 9) (Gráfico 4).

En el caso de las frecuencias de televisión permitidas encontramos 269, que representan el 36 % del total asignado en TV abierta. Este porcentaje no significa necesariamente una presencia importante, pues como podrá observarse más adelante en los gráficos, estas frecuencias asignadas son

en general repetidoras de canales que se encuentran en ciudades capitales y su potencia es reducida, con la consecuente reducción de su cobertura. Por otra parte, se debe considerar que 65 de ellos se encuentran en proceso de instalación o en trámite, lo que representa la operación real de 204.

La distribución de los permisos para operar frecuencias de televisión no se encuentra ajena al proceso concentrador que limita la pluralidad de ofertas y sobre todo las visiones heterogéneas y plurales, ya que el 86 % (231) se encuentra asignado a los gobiernos estatales. Los patronatos cuentan con el 9 % (24) y el Instituto Politécnico Nacional, para la red de Canal 11, cuenta con el 3 % (9), las universidades (2) y Asociaciones Civiles (3) con el 1 % cada una (Gráfico 5).

Este escenario cuantitativo marca la pauta para entender la preocupación cada vez más extendida en México respecto de la concentración mediática que, en primer término, lejos está de haber atendido puntualmente lo marcado por la Constitución en su artículo 28, que demanda al Estado la administración de las frecuencias del espectro, dado que es un bien de la nación, vigile el uso social y prevenga las prácticas monopólicas.

Frente a esta situación de concentración de las frecuencias, en agosto de 2004, con la aprobación del “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, se adiciona un filtro más que dificulta la entrada de nuevos emisores en la radiodifusión, en virtud de que se reducen las frecuencias disponibles para el servicio de televisión porque el estándar digital adoptado por México obliga a que cada uno de los canales existentes de televisión cuente con un canal espejo para realizar las transmisiones digitales terrestres. Esto significa que para los actuales concesionarios de canales de TV se han reservado 461 canales para sumar 922 canales, los que están en manos de los mismos, lo que limita, por razones técnicas del ancho de banda requerido y de tamaño del espectro, las posibilidades para nuevos concesionarios o permisionarios de un canal de televisión en México.

### III. La limitación de los derechos

Ubicar la concentración mediática como factor que limita el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y el derecho a la información es inevitable, pues es ese conflicto el que enfrenta verdaderamente a la

concentración con la democracia. La confrontación entre la libre competencia y el pluralismo es un argumento que solo sirve al mercado; en una democracia debe haber cabida para el equilibrio entre ambos.

Durante el análisis que la Suprema Corte de Justicia en México realizó en el mes de mayo de 2007 ante la inconstitucionalidad demandada a la recién aprobada reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, el ministro Genaro David Góngora Pimentel, al cuestionar el artículo 16 que pretendía que las concesiones se otorgaran por plazos fijos de 20 años y pudieran serles refrendadas al mismo concesionario sin procedimiento alguno, lo cual consagraría la concesión a perpetuidad del espectro radioeléctrico para el servicio de radiodifusión, señaló: “Tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, el legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura (...). Bajo esta perspectiva, ¿cómo conciliar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro con el refrendo automático e ilimitado? ¿Cómo lograr el pluralismo en los medios de información cuando el refrendo perpetuo impide que nuevas voces se integren a la polifonía de la libertad? ¿Cómo hablar de competencia entre los concesionarios perpetuos de los espacios de radio y televisión, y todas las demás personas?”.

Incorporado así el análisis de la concentración en el contexto básico de los derechos fundamentales, refuerza de manera contundente lo establecido por la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que señala: “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

Dice al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión aprobada en su 108 Período de sesiones en octubre de 2000: “Las asignaciones de radio y

televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. (...) La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

#### IV. Impacto económico

En 2005 los servicios de televisión fueron el principal medio publicitario al captar aproximadamente 38 % del gasto mundial en publicidad, y se prevé una expansión del 6,6 % anual entre 2005 y 2010, principalmente por el desarrollo digital. A nivel mundial, la televisión abierta captó el 94 % de la inversión publicitaria y se pronostica que obtenga el 89 % en 2010. En Europa, la televisión abierta captó 86 % del gasto publicitario y se prevé que su crecimiento será menor al de la televisión restringida pero mantendrá una participación promedio de 72 % en los próximos cinco años.

La situación de México demuestra la tendencia concentradora en este ámbito. En 2005, el 95 % de la audiencia de televisión abierta fue para el duopolio Televisa/TV Azteca (68,5 % para Televisa y 28,3 % para TV Azteca), lo que explica que los ingresos por publicidad también se concentran en estas empresas. De la inversión total en publicidad en 2005, que fue de 44,8 mil millones de pesos, 58 % fue para la TV abierta, 3,2 % para la televisión restringida y 38,8 % para otros medios. De la inversión en televisión abierta, Televisa captó el 71,2 % y TV Azteca el 28,2 %. Casi la mitad de la inversión publicitaria total fue para Televisa.<sup>5</sup>

Lo que queda demostrado es el impacto que la concentración mediática tiene en todos los niveles del proceso de la comunicación masiva, lo que cierra la posibilidad de la pluralidad en un aspecto que también debería entrar en el terreno de la competencia, en este caso, que al abrirse la oferta pueda también abrirse la pluralidad en contenidos, lo que representará un beneficio para las audiencias.

Sin duda, aquí tenemos que incorporar la reflexión en torno al beneficio que la apertura del mercado publicitario reportaría a los mismos anunciantes, que hoy se encuentran cooptados por la oferta limitada de espacios, por lo que deben, si quieren promover sus productos y servicios en la televisión, aceptar las condiciones tarifarias y de contratación que se les impongan. ¿Y los pequeños y medianos productores? ¿Y la industria local y regional? ¿Y su derecho a promover sus servicios y productos? Sin duda aquí tenemos un sector que no ha asumido la defensa de espacios y ventanas mediáticas para ello.

## V. La concentración de los contenidos

Mario Bunge advierte: “Si la información está distribuida equitativamente, puede beneficiar a todo el mundo. Si, en cambio, está concentrada en pocas manos, va a beneficiar primordialmente, si no exclusivamente, a los dueños de esas fábricas de información. Lamentablemente, lo que existe ahora en el mundo industrializado es una concentración creciente de los medios de información. Urge luchar contra eso. Así como en algunos países hay leyes contra el monopolio industrial y comercial, es preciso trabajar también por una legislación contra el monopolio informativo. Las leyes actuales están favoreciendo la concentración de los medios de difusión. Y eso es un peligro muy grande para la democracia porque implica alimentar a la gente con información unilateral, ocultándole la verdad, distrayéndola para mostrarle aspectos poco importantes de lo que en verdad sucede en el mundo” (Bunge, 2003).

Ubicar el tema no solo como asunto de titularidad de frecuencias sino también desde su concentración en la producción de los contenidos permite reconocer que la competencia y pluralidad, opuestos de la concentración, se ven acotadas por la ausencia de ventanas de transmisión para producciones plurales. Para romper esta limitante, es necesario contar con garantías para que la inversión en producción permita cubrir los costos y financiar futuras producciones.

Sin embargo, la mera existencia de muchos canales, e incluso de muchos operadores, no tendrá como consecuencia inmediata la pluralidad de contenidos y puntos de vista; se requieren condiciones que garanticen el acceso a insumos e infraestructura para la producción de contenidos diversos desde

diversos centros de producción. Ello hace indispensable incorporar principios jurídicos que, al igual que en muchos países europeos, ordenen a los operadores de los servicios de radiodifusión la incorporación de producción independiente en sus canales. En la actualidad, son muy escasos los productores de programación en español tanto en México como en el mundo, así como en la televisión restringida satelital, donde sólo existe un proveedor con cobertura nacional, en el que participa el Grupo Televisa. Por su parte, en los servicios por cable sólo un reducido número de poblaciones registra concurrencia efectiva de varios operadores.

En estas condiciones, resulta necesario crear oportunidades para el desarrollo de nuevos canales de televisión abierta que contribuyan a la pluralidad y diversidad de voces y contenidos en beneficio de la sociedad.

## VI. Concentración y política

Hace poco más de una década, el epistemólogo Karl Popper nos advertía que una condición de la democracia es poner bajo control el poder político en el sentido de que no debe haber un poder sin contrapeso: “Sucede que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se podría decir que, potencialmente, el más importante de todos, como si fuera Dios mismo quien habla. Y así será si continuamos consintiendo el abuso... Ninguna democracia sobrevivirá si no pone fin al abuso de ese poder” (Popper, 1996).

La política se “empantalla” y mimetiza con las dinámicas productivas de los medios, se hacen y deshacen prestigios y carreras políticas, y este vínculo perverso entre política y medios se agudiza, en el caso mexicano, en los procesos electorales, no solo por la fragilidad intrínseca de los partidos y su crisis de legitimidad, sino fundamentalmente por el enorme costo que representa el financiamiento público de los partidos políticos y de las instituciones electorales, entendibles por la historia política de México y la desconfianza en los procesos electores pero poco justificada en los tiempos actuales. Afortunadamente, en el debate actual en el marco de una posible reforma política, lo primero que está en cuestionamiento es ese financiamiento electoral y la calidad de las campañas electorales, que tienen en los medios de comunicación, particularmente en los electrónicos, su principal impacto.

El costo que los ciudadanos pagan para el sostenimiento del sistema electoral ha generado la perversión de la información política, convertida en mensajes propagandísticos impuestos por “la dictadura del spot” que solo genera frases y no mensajes, eslóganes y no propuestas, ataques y no proyectos, lo que vinculado con los altos índices de concentración mediática son fuente de enormes ganancias para los dueños de los medios. Para 2006, el monto total del financiamiento público aprobado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña fue de alrededor de \$ 4.137.000.000, de los cuales \$ 2.068.375.613 fueron aplicados a los gastos de campañas en medios de comunicación. Según reportes tanto de los partidos como de la autoridad electoral, el 70 % se va a pagos de tiempo en los medios, donde la televisión se lleva el 70 %. “Los monopolios frecuentemente se disparan en dos direcciones, ambas son dañinas a la sociedad. Con frecuencia corrompen a los funcionarios públicos y tratan de limitar el poder estatal para no verse afectados por la acción gubernamental. Los monopolios se convierten en poder fáctico dentro de la arena política. Existe una dinámica de sustitución de los poderes formales, y en el Congreso consiguen enormes canonjías. El de los medios se ha convertido en un espacio esencial, por donde pasan el Estado y la Nación. Y, por lo tanto, los medios no pueden eludir su tránsito por un nuevo sistema de legalidad y constitucionalidad democrática, que demarque con toda claridad su responsabilidad social y política en esa interacción, que es además construcción de la democracia. Pero la democratización de las comunicaciones, por lo menos en lo que se refiere a los servicios de televisión en la realidad mexicana, necesita de dos procesos paralelos: desconcentrar e imponer reglas de competencia económica.”

## **VII. Un caso paradigmático en México: la corta vida de la Ley Televisa**

En el último año y medio se vivió en México un capítulo histórico que tuvo como eje motor las reformas legislativas en materia de medios y telecomunicaciones. Esto ha mostrado de manera clara y contundente los riesgos de la cooptación y consolidando de un modelo claramente concentrador, particularmente en la televisión pero con ramificaciones en otras esferas empresariales, por parte de los poderes fácticos que han construido

su imperio a partir de la omisión de la autoridad y las leyes. Ejemplo de ello ha sido la imposición de una reforma legislativa que beneficiaba a estos poderes ya consolidados, con normas inequitativas para los posibles entrantes o competidores. Los poderes institucionales mostraron una capacidad de abdicación en sus potestades que poco los honra, ya que los poderes mediáticos no se conformaron con frenar proyectos legislativos, como lo habían hecho por largo tiempo, sino que ahora los redactaron, los cabildaron de manera oscura para imponerlos al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. El poder acumulado sirvió en una coyuntura electoral donde la televisión se convertiría en la ventana privilegiada para influir en el voto de la ciudadanía, valiéndose, entre otras estrategias, de la fragilidad de las instituciones políticas una vez iniciado el proceso de cambio presidencial y del Congreso mexicano en 2006. Era bien sabido que quien no está en la televisión no existe en política, que en tiempos de campaña estar bien con los medios permite mejores tiempos para los *spots*. Y con ello, se supo chantajear a quienes solo miran sus intereses personales y de partido, sin importar el interés general. Así lo denunció el senador Javier Corral, principal impugnador de esa reforma, cuando en abril de 2007 el presidente Vicente Fox promulgó la ley a pesar de todas las advertencias en torno a su inconstitucionalidad: “Eso es subordinación de los poderes constitucionales al poder de las televisoras. Siempre he pensado si esta subordinación presidencial en materia de comunicación al poder de dos grandes empresarios de la televisión tiene su base en un profundo desconocimiento del tema o en una de las etapas de la estructura conceptual del modelo neoliberal capitalista que continúa acentuándose en el país. Me inclino por creer que esta asociación tiene su mayor base en lo segundo, aunque es evidente la manera en que otros actores cercanos se aprovechan de la ausencia de noción de Estado y desdén por la historia que caracterizan el mandato de Fox” (Corral, 2006).

La primera etapa, la imposición, se da desde el 1 de diciembre de 2005 al 11 de abril de 2006. En este período se impuso, sin modificar “ni una sola coma”, el proyecto de reformas que privilegiaba el poder de las grandes televisoras, ante la inminente aprobación de un dictamen para una nueva Ley Federal de Radio y Televisión<sup>6</sup> que se había trabajado en el Senado de la República (2003 y 2004) y que modificaba integralmente los preceptos de una vieja ley vigente desde 1960 y ante la cual los empresarios habían mostrado su clara oposición. La Cámara de Diputados, que a lo largo de

seis años había sido indiferente al debate sobre la reforma de los medios, súbitamente decidió dictaminar en el breve lapso de ocho días una iniciativa de reforma a dos leyes fundamentales, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, cuyo origen se descubriera luego en Televisa.<sup>7</sup> Votar por unanimidad –con dispensa de todos los trámites– en sólo siete minutos cancelando el debate en la tribuna del pleno fue la única estrategia posible para que pasara el 1 de diciembre de 2005 con el aval de los 327 diputados presentes y el 8 de diciembre fuera turnada a la Cámara de Senadores para su dictamen final.

Lo sorpresivo, tanto por la rapidez como por la unanimidad, resultó ser el principal elemento generador de la sospecha que llamó la atención a diversos sectores involucrados que resultaban afectados y que, con detenimiento en el contenido de la propuesta y sus implicaciones, pusieron en evidencia la parcialidad y estrechez de la misma. La intención de los promotores era que en el Senado se diera una aprobación igualmente veloz. No fue así; en el Senado había un grupo plural que venía trabajando años atrás en ambos temas que exigieron que se sometiera a un análisis y consulta detenida para, en su caso, corregirla y aumentarla.

Finalmente, el 30 de marzo de 2006 se llevó a cabo una sesión histórica en la Cámara de Senadores, después de 15 horas de argumentos y propuestas de un grupo de senadores que se oponían con argumentos contundentes a la aprobación de las reformas. De nada sirvió: sus defensores –sin argumentos y solo con la consigna de votarla sin cambios como respuesta al “debate”– se abstuvieron de subir a tribuna a debatir y defender su posición y sólo procedieron a votar en contra de las más de 39 propuestas de los legisladores que proponían cambios y correcciones. A las 3:15 de la madrugada del 31 de marzo culminó –con una votación de 40 votos en contra y 81 a favor– la pelea dada por los senadores para, al menos, corregir lo que había sido enviado por la Cámara de Diputados y que todos conocemos como “Ley Televisa”.

Esta aprobación ignoró múltiples opiniones expresadas por los más amplios sectores de la sociedad, académicos, expertos y de organismos del propio Estado. Entre las más importantes para nuestra reflexión se encuentra la opinión de la Comisión Federal de Competencia, responsable de vigilar la libre concurrencia y controlar las prácticas monopolizadoras, que el 8 de diciembre envió al Congreso la propuesta de revisar la reforma con detenimiento, con la advertencia de que no consideraba reglas para evitar

la concentración ni promover la competencia. El presidente Vicente Fox, a pesar de la opinión de su secretario de Comunicaciones y Transportes, quien a través de un informe técnico recomendaba vetar la reforma por incurrir en graves consecuencias para la soberanía del Estado, decide publicarla el 12 de abril de 2006.

Posteriormente, desde el 4 de mayo de 2006 al 7 de junio de 2007, vivimos la segunda etapa de este caso, la que puso a prueba la tenacidad de 47 senadores que promovieron el cuestionamiento constitucional de la reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que finalmente, después de un histórico proceso, logró declarar inconstitucionales los principales artículos de la reforma, entre los que se encontraban los artículos 28 y 28ª de la Ley Federal de Radio y Televisión que violentaban lo establecido en la Constitución mexicana en contra de las prácticas monopólicas en los servicios estratégicos propiedad de la Nación, que pretendían fortalecer el duopolio de la televisión no sólo en el ámbito de la radiodifusión, sino también la extensión los negocios en el ámbito de las telecomunicaciones. La posición dominante de Televisa y TV Azteca en el país podría crecer en otros servicios como telefonía, Internet, transmisión de datos y más, para ser ofrecidos en la misma banda de frecuencias atribuidas a la radiodifusión en condiciones privilegiadas.

Durante los debates en la Suprema Corte podemos encontrar el tema de la concentración y las prácticas monopólicas como uno de los principales argumentos para declarar inválidos los principales artículos de la “Ley Televisa”. En este sentido, el ministro Franco González Salas reiteró que algunos de los artículos eran violatorios de la Constitución porque involucraban aspectos tales como poner en riesgo la soberanía y rectoría del Estado en el manejo del espectro radioeléctrico, porque no se garantizaba tampoco que estos servicios se orienten a un uso social de carácter general y, principalmente, porque no se evita la concentración en pocas manos.

Por su parte, el ministro Góngora Pimentel puso en evidencia el modelo concentrador que estaba detrás de la reforma, que permitía a los actuales concesionarios de radio y televisión explotar el espacio liberado de su canal gracias a la digitalización de las señales, según su propia elección condicionada por las leyes de la oferta y la demanda, en lugar de la opción por parte de los legisladores de tomar decisiones y elaborar políticas públicas para diversificar la participación en el mercado con base en una visión pluralista, mediante la resignación de los espacios liberados. Recordó lo que ya había denunciado

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico frente al dilema entre un esquema de rectoría y control o un esquema que considere la concesión como una propiedad y las posibilidades tecnológicas como una adición automática: “Si, como ha quedado demostrado, el espectro radioeléctrico es un bien escaso y además es vehículo para la concreción de los derechos fundamentales de expresión e información, es inconcuso que el legislador no puede optar por un esquema en donde los concesionarios originales maximicen sus ganancias; sino que debe optar por un esquema que permita el acceso efectivo de los diversos grupos sociales a los medios de comunicación; es decir, por un esquema de pluralismo (...) Por qué debemos preferir la riqueza colora de la transmisión de alta definición a costa del monopolio monocromático de las empresas de televisión. Nuestra Constitución, en el artículo 25, consagra la rectoría del Estado, pero no la deja a la libre navegación, esta rectoría tiene una brújula que se plasma en sus fines, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege, porque gira en torno a la persona humana, y no existe un bien jurídico superior que los derechos fundamentales que están en la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano; los derechos de información y expresión, son básicos para la formación de la opinión pública, y para nuestra autocomprensión”.<sup>8</sup>

Lo que se logró después de una etapa de lucha en contra de lo que parecía una imposición inamovible nos deja una serie de lecciones que vale la pena resaltar, pues muestra con claridad la dimensión del debate que en México se está realizando y que pone en cuestionamiento el modelo concentrador de los medios electrónicos, por lo que la ley debe regular para poder avanzar en la construcción de la democracia.

Después de este proceso debemos reconocer que queda pendiente la necesidad de actualizar las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones. El episodio de la Ley Televisa solo detuvo el abuso, pero la búsqueda de un marco jurídico democrático en estas materias es hoy un asunto que regresa al Congreso y que nuevamente han asumido los senadores. El avance es lo que ha quedado claramente establecido, no solo en el debate público, sino en los principios establecidos por la Corte, que marcan la ruta por donde no puede seguir caminando el modelo mediático de México y da líneas claras de que deben ser los derechos fundamentales a la libertad de expresión y del derecho a la información los que deberán prevalecer en una nueva legislación.

## VIII. Algunas consideraciones finales

El dilema al que se enfrenta el derecho a la información debe ser asumido a partir de encontrar argumentos sólidos y actores sociales dispuestos a esgrimirlos, en el sentido de que no puede ser más importante la violación al sistema del mercado que al sistema democrático.

El derecho fundamental a la información y al acceso equitativo a los medios de comunicación debe ser garantizado por el Estado generando normas y promoviendo políticas para que así se ejerza. La concentración de los medios de comunicación en los grandes grupos del poder económico, aunque pretenda ubicarse en el marco del libre mercado y la libertad de empresa, afecta directamente el derecho a la información y limita el pluralismo.

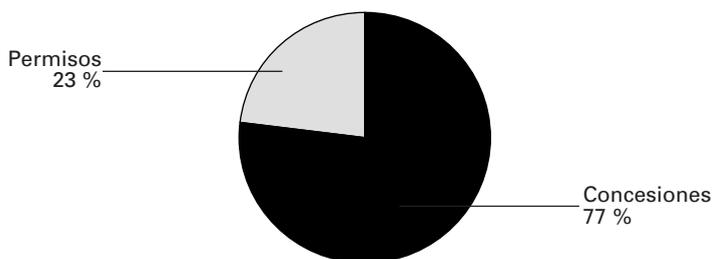
Los poderes constitucionales están obligados a dotar a los ciudadanos de un sistema de regulación y control de los poderes mediáticos que pretenden sustituirlos, a través del cual se garantice un pluralismo efectivo y de equilibrio en el campo de la radiodifusión.

La garantía del derecho a la información requiere evitar monopolios de cualquier tipo en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a informar y estar informados, so pena de poner en riesgo las bases y fundamentos del Estado democrático.

La llamada “sociedad de la información” estaría aludiendo a nuevas relaciones sociales y nuevos patrones de organización social generados por el uso creciente de las tecnologías de producción y circulación de información, las cuales estarían dando lugar a la reconfiguración de las estructuras de poder económico y político. Es un lugar común afirmar que la información es poder. Este apotegma se usa tanto para sostener que esas tecnologías amplían el poder de los ciudadanos y, por ende, las condiciones de funcionamiento de la democracia formal, como también para lo contrario: para denunciar la concentración de poder que esas tecnologías están permitiendo y la necesidad creciente de someterlas a controles democráticos.

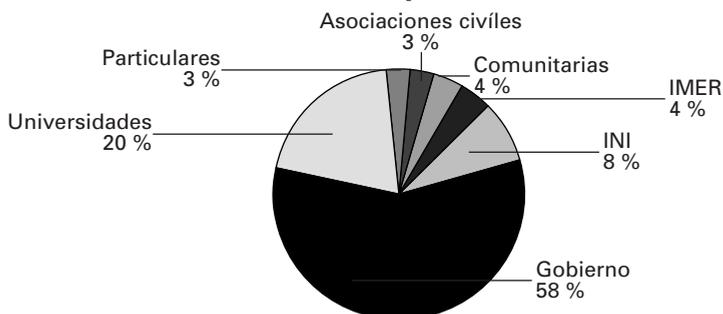
Es necesario abandonar el discurso que reduce la comunicación masiva y las telecomunicaciones a cuestiones económicas o de poder y concentrarse en la interacción real de la gente. Hacen falta, sin duda, apropiadas políticas públicas, empeñosas concertaciones nacionales e internacionales, formas de colaboración entre la sociedad y el Estado. No es casual que en el marco de ese debate hayan resurgido las reivindicaciones del derecho a la comunicación que se planteaban hace tres décadas, bajo la convicción de que democratizar las comunicaciones es condición para democratizar la sociedad.

**GRÁFICO 1**  
**Total nacional distribución de frecuencias de radio por figura jurídica (1.488)**



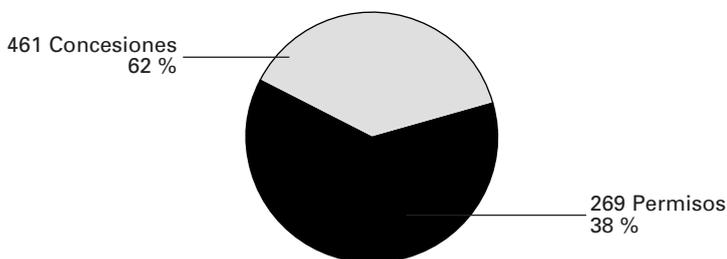
Fuente: elaboración propia

**GRÁFICO 2**  
**Distribución de permisos (333)**

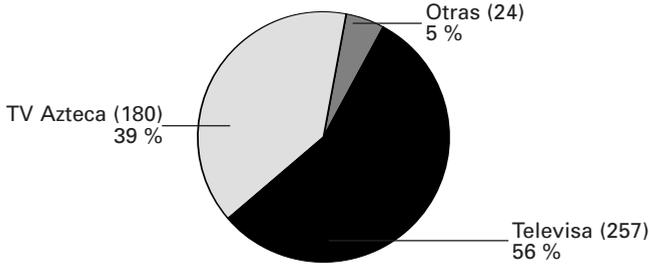


Fuente: elaboración propia

**GRÁFICO 3**  
**Total nacional (730) distribución de las frecuencias de TV por figura jurídica**

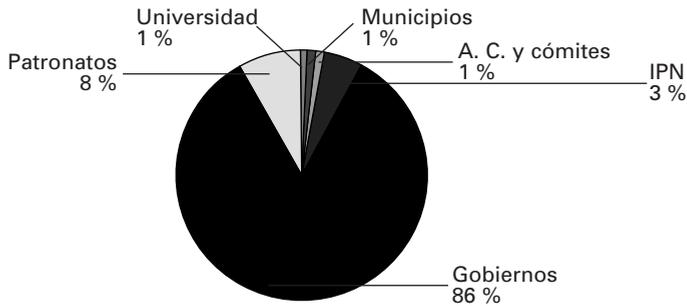


**GRÁFICO 4**  
**Concentración de frecuencias de TV concesionadas**



Fuente: elaboración propia

**GRÁFICO 5**  
**Distribución de frecuencias de TV no comerciales**



Fuente: elaboración propia

**Notas**

1. En México es práctica común, especialmente en la radio, que la titularidad o posesión formal se encuentre dispersa en muchos operadores. Sin embargo, éstos entregan o “alquilan” sus frecuencias a los grandes grupos radiofónicos tanto para la programación como para la venta publicitaria.
2. Emitida en 1960, con reformas a 13 artículos y ampliación de 15 nuevos el 11 de abril de 2006 por la reforma denominada “Ley Televisa”.
3. De acuerdo con lo reportado, 145 emisoras de radio y 93 canales de TV se encuentran en proceso de instalación, por lo que el total de frecuencias no representa igual número de canales, sino de frecuencias asignadas.

4. 128 repetidoras de la cadena 2; 66 repetidoras de la cadena 5; 30 repetidoras de la cadena 9; 1 del canal 4 de la ciudad de México y 19 televisoras locales
5. "Opinión sobre los efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia de la convergencia de las redes para la provisión de servicios de voz, datos y video". Comisión Federal de Competencia Económica, México, 28 de noviembre de 2006.
6. Proveniente de una iniciativa ciudadana presentada en el Senado de la República en diciembre de 2002 y analizada, enriquecida y consensuada en el Senado a partir de una Subcomisión de Dictamen Plural que había concluido sus trabajos en junio de 2005.
7. Los verdaderos redactores de la propuesta fueron identificados como abogados contratados por Televisa, además del propio director de Asuntos Jurídicos de esa empresa, Javier Tejado Dondé, y la vinculación del presidente de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, de donde salió el Dictamen, el diputado del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Javier Orozco Gómez –por cierto ex asesor jurídico de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión y hermano del recientemente nombrado gerente de esa organización empresarial–. Las grabaciones telefónicas dadas a conocer el 1 de marzo de 2005 por *El Universal* pusieron en evidencia la forma en que Tejado Dondé operó para que organizaciones gremiales, concesionarios y legisladores apoyaran las reformas, dejando claro que en las opiniones de los "expertos" no había independencia cuando asistieron a la consulta con el Senado.
8. Intervención del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de junio de 2007.

## Referencias bibliográficas

- BUNGE, Mario (2003). "La concentración mediática, peligro para la democracia", entrevista en revista *Etcétera*, México, noviembre 2003.
- CORRAL, Javier (2006). "Estaba cantada", en periódico *El Universal*, México, 18 de abril de 2006.
- POPPER, Karl (1996). "Licencia para hacer televisión", en revista *Nexos*, abril 1996, México.

## RESUMEN

En este texto se presenta una reflexión en torno a las consecuencias de los altos niveles de concentración mediática en México. Se proporcionan datos precisos de la forma en que el Estado ha admi-

nistrado el espectro radioeléctrico violentando el uso social de este servicio de interés público, lo que trajo como principal consecuencia la concentración de las telecomunicaciones, especialmente de la televisión abierta. Como ejemplo de ello sirve el debate que se está llevando a cabo en México desde 2006 sobre la reforma de las leyes federales de radio y televisión y la de telecomunicaciones, calificada como "Ley Televisa". Esta ley tenía como eje principal la consolidación del modelo concentrador de la televisión y su rápido traspaso a la convergencia tecnológica y a los servicios de telecomunicaciones. Gracias a la acción de inconstitucionalidad que se promovió en su contra y a la histórica sentencia de la Suprema Corte de Justicia que deroga sus principales artículos, se ha generado una nueva etapa legislativa en la que prima un amplio consenso dentro de la agenda pública sobre la necesidad de regulación del poder mediático.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

# La era de los oligopolios de la comunicación

Aída Faingezicht de Fishman

¡La era de los oligopolios! Esa es la corriente predominante en la economía mundial de las últimas décadas, cuyos efectos se van marcando paulatinamente en nuestro diario vivir. Hoy, la asfixia que sufren las pequeñas empresas ante los grandes consorcios es lo usual y no hay actividad que no se haya visto afectada por esta corriente, desde las más rentables como la alta tecnología, banca, telefonía, farmacología, moda, hasta la agricultura. El que no quiere quedarse fuera y solo, luchando frente a gigantes, vende, se asocia o cierra. Las políticas neoliberales de globalización han sido la llave para consolidar estos gigantes y poderosos consorcios.

Dentro de los grupos más rentables y apetecibles para su explotación y concentración, y unidos por razones naturales a la alta tecnología y la telefonía, se encuentran los medios de comunicación masiva. Así, la cesión de frecuencias radioeléctricas es una sola con la de telefonía y, en manos de los gobernantes de turno, se festinó con ellas hasta agotarlas, sin considerar el efecto que dicha concentración causaría en la libertad de expresión y prensa, y sin que en las concesiones mediaran cánones razonables en beneficio del Estado.

## **AÍDA FAINGEZICHT DE FISHMAN**

Licenciada en Periodismo (Univ. Autónoma de Centroamérica). Ministra de Cultura y Juventud (1990-1994). Vicepresidenta del Comité Ejecutivo UNESCO (1995-1997). Consultora de la Oficina de la Libertad de Expresión UNESCO (2000-2001). Presidenta de la Comisión de Libertad de Prensa (2004-2005). Orden Isabel La Católica, Banda de Dama (1991).

Hasta hace pocos meses, el tema de la concesión y concentración de frecuencias radioeléctricas no hubiese sido tan interesante y hasta seguiría inadvertido si Hugo Chávez no lo hubiese puesto en el tapete con el cierre de la cadena venezolana de radio y televisión RCTV y la amenaza de cerrar otros medios que asuman similares posiciones “antipatrióticas”.

Tal vez se hubiese visto solo como un problema local si no existiera el peligro de crearse un efecto cascada entre Evo Morales, Daniel Ortega y Rafael Correa, que hacen lo propio para intimidar a los medios de información en sus países, con el claro recordatorio de que el Estado es el dueño indiscutible de las frecuencias radioeléctricas y que los propietarios privados no son eso que suponen, sino simples concesionarios sujetos a las decisiones de las políticas de Estado, tal como lo establecen las leyes y la Constitución, por tratarse de bienes irrenunciables .

Ante esta nueva realidad, donde solo se requiere aplicar la ley vigente para quitar los poderes de transmisión a una empresa de comunicación, cabe preguntarnos:

- ¿Qué ha sucedido a lo largo de los últimos cincuenta años con la explotación y el manejo de las frecuencias radioeléctricas en el mundo?
- ¿Cómo se ha llegado, con la complacencia de los gobernantes, a la concentración de estos medios de comunicación en la mayoría de nuestros países?
- ¿Cuál es el precio que pagan al Estado esos beneficiados para gozar de tan millonario privilegio?
- ¿Será acaso una vedada censura previa lo que rige cuando los cánones de explotación prácticamente no existen pero se concesionan a unos pocos?
- ¿Será que Chávez, omnipotente, solo ha hecho público y ejecutado lo que otros gobernantes manejan por debajo de la mesa porque RCTV se le salió del canasto?

El fenómeno de la concentración de medios de información y la creación consecuente de oligopolios en la comunicación moderna no se limita, como podemos ver, a un país o región determinados. Sin embargo, para referirme al tema en concreto tomaré como ejemplo el manejo de las frecuencias electromagnéticas en mi país, segura de estar reproduciendo esta realidad en el marco de otras naciones.

En Costa Rica, el desarrollo vertiginoso de los medios de comunicación en la última mitad del siglo XX marcó la pauta para el interés y la concentración de este poder, hasta agotar en tan sólo veinte años el espectro comercial disponible.

En la primera mitad del siglo pasado se crearon leyes para ordenar y distribuir las frecuencias radioeléctricas, a partir del concepto constitucional de bienes irrenunciables por parte del Estado. Se establecieron, asimismo, reglamentos para la concesión de estos bienes cuando ni siquiera se contaba con la televisión comercial, la computación, Internet ni, mucho menos, con la comunicación satelital o digital, y cuando en el manejo y explotación de los mismos no se movían los recursos económicos ilimitados que se movilizan en la actualidad.

Y con esa legislación obsoleta, los gobernantes agotaron la concesión del espectro, permitieron su concentración y obviaron actualizar el cobro que por este invaluable bien le competía recibir al Estado.

Cuando algunos hemos buscado modernizar la legislación y la reglamentación vigentes en beneficio nacional, han sido en la mayoría de los casos los gobernantes mismos, comprometidos con los concesionarios de las frecuencias, los que han impedido este paso que actualizaría y pondría reglas más operativas en el manejo de los medios.

De manera que considerar el escenario actual como algo fortuito sería ingenuo y alejado de la realidad. Los medios de comunicación se han concesionado con clara complacencia y obedeciendo a los intereses de los gobiernos. Los cánones no se han actualizado porque imperan otra clase de prebendas y compromisos entre esas esferas de poder. Y más allá de los cánones, el acomodo de los reglamentos ha dado paso a la concentración de medios y a la imposibilidad de aplicar sanciones o períodos perentorios a la tenencia de esas concesiones, con las omisiones que devienen de leyes que no se reforman para no tocar los intereses creados.

## **I. Libertad de información y concentración de medios**

Mucho se ha debatido sobre la afectación que tiene la concentración de medios de comunicación en la libertad de prensa, lo que ha llevado, promovido por los gremios de periodistas, al fortalecimiento de las leyes que

les protejan en el ámbito laboral y profesional. Pero queda mucho por hacer.

De lo que estos debates no han dejado duda, a pesar de los intereses de los patronos, es de que a mayor diversidad de medios, mayor equilibrio en la información, mayores oportunidades laborales para los periodistas y más beneficios para el receptor.

Tampoco queda duda de que a mayor concentración, más compromisos mutuos se crean entre el concesionario y el concesionado. En ese escenario, más limitado se encuentra el periodista de actuar con lo que se conoce como cláusula de conciencia, que es el respeto a su pensamiento de cara a las directrices que le impone la línea editorial. Más presión se tiene por mantener el salario, de cara a la reducción de oportunidades que genera para el trabajador esa concentración.

Pero el más afectado, el más limitado en su derecho a estar debida y objetivamente informado, es el televidente o el radioescucha, porque, como dice el dicho popular, no hay almuerzo gratis, y por algún costado debe reflejarse tanta bondad de los gobiernos para con algunos empresarios que gracias a la concentración de frecuencias son los dueños de la noticia y, por ende, de “la verdad”, la cual es muy importante en la imagen que tienen los ciudadanos de sus gobernantes.

Al igual que en otros campos, como lo señalé en un principio, por razones de costos y poder los medios pequeños tienden a desaparecer. Los costos de estar al aire no son sostenibles cuando se compite con los que pueden multiplicar su presencia con varias estaciones, utilizando los mismos equipos, el mismo personal y, muchas veces, también, los mismos productos prepagados, lo que les maximiza la rentabilidad y les reduce considerablemente los costos.

Además de lo anterior, los canales de cable han venido a amainar aún más el esfuerzo de esos pequeños ante los que, cuando se están asfixiando, aparece algún grupo poderoso que les ofrece millones por su frecuencia y, sin más opción, venden en magníficas condiciones una empresa que sólo les estaba dejando problemas, sin rentabilidad alguna. En estos casos, con la aprobación del Estado a través de su oficina de control de radio y televisión, se hacen los traspasos que correspondan a la persona jurídica que recibe la concesión y... ¡todos contentos! Se utiliza en el traspaso esta figura porque de esta manera no se tiene que demostrar si los propietarios físicos son los mismos que poseen otras frecuencias ni, como es requisito en mi

país, si el capital es setenta por ciento costarricense; en fin, la figura jurídica sirve perfectamente para obviar el poco rigor que plantea la ley.

Por otro lado, y volviendo al tema de los beneficios económicos que el Estado puede devengar por este valiosísimo bien, debe señalarse que en transacciones como la antes mencionada, el Estado no recibe nada del nuevo concesionario, pues lo que operó fue simplemente un movimiento interno de concesión, para lo cual se requiere sólo la aprobación de la Oficina Nacional de Control de Radio.

Como si fuera algo insignificante, tenemos dibujado aquí el inicio de la concentración de medios de comunicación y el nacimiento de lo que van a ser los nuevos oligopolios en este campo, que se van extendiendo a nivel nacional para pasar luego a niveles continentales hasta alcanzar, en algunos casos, poder de información mundial. Serán entonces esas cadenas informativas, cada vez más poderosas y oligopólicas, cada vez más agradecidas y comprometidas con los concesionarios, las que nos bombardeen veinticuatro horas al día con “la verdad” de su historia cotidiana, hasta convertir nuestro entorno en lo que se ha llamado la aldea global.

## II. Cuando las reglas escapan del guión trazado

Hasta este punto, todo aparentaría ser el guión de un matrimonio perfecto. El Estado concede las frecuencias electromagnéticas sin analizar a fondo las características de los concesionarios, que se amparan en la figura de la persona jurídica para no dar cuenta de la concentración que van gestando, y son los mismos con diferentes caras los que van tomando dichas concesiones.

A cambio, los beneficiados responden como buenos amigos desde las campañas electorales, dando regalías publicitarias, empujando con encuestas y, discretamente, orientando tan sólo algunas informaciones a favor de los políticos, quienes con ello se saben bien correspondidos (cuando no son, además, miembros anónimos de las sociedades anónimas beneficiadas).

Así, para el buen amigo, se puede acomodar el obsoleto reglamento de la ineficiente ley. Así, no se ponen límites al número de concesiones por persona física o, mejor aún, se permite, como lo acabo de mencionar, la concesión a personas jurídicas, no importa si son parte de un mismo grupo con diversas representaciones, lo cual, si se mira con cuidado, incluso

podría estar contraviniendo la ley. Tampoco se pone término a la concesión y éstas, a su vencimiento, se reactivan automáticamente.

Las sanciones que establecen los reglamentos, y muchas veces la ley misma, por su parte, no especifican penas, lo cual resulta como si no existieran. Nuevamente en este punto se podría estar incurriendo en faltas constitucionales, pero nadie pone el dedo en la llaga, ni siquiera los órganos de defensa de la libertad de prensa, los cuales en su mayoría están controlados por los mismos grupos de poder que concentran las frecuencias. Y así se han ido creando, en el sensible marco de la comunicación colectiva, estos gigantes de muchas cabezas, sin que nadie levante la voz.

Pero... ¿qué sucede cuando llega al poder alguien con extremos poderes, con apoyo legislativo cuasi absoluto y, muchas veces, también “lo traicionan” en la noticia y puede haber voces disidentes a sus propósitos?

Es entonces cuando, por el mismo portillo abierto que dejaron la ley y el reglamento, se puede quitar de golpe una concesión de más de cincuenta años. Y, lo más importante, esta medida se aplica al amparo estricto de la ley vigente.

¡Ahora sí, elevemos todas nuestras voces en defensa de la libertad de prensa! Pero al hacerlo, no olvidemos que la única vía democrática para generar el cambio es la legislativa. Tampoco olvidemos que durante años, los mismos que impidieron modernizar la ley de radio o delimitar la concentración de ese poder fueron los que hoy reaccionan estupefactos porque se están afectando, sí, sus derechos y sus intereses.

En este cúmulo de olvidos y de silencios de décadas les compete la palabra a los que, desde diversas organizaciones, luchan por la libertad de expresión y prensa, pero que nunca han querido presionar por el cambio de esas leyes que han gestado todos los compromisos aquí señalados. Y esa desatención no ha sido producto de ninguna miopía colectiva. Ha sido, y no tengo temor a equivocarme porque lo he visto desde mi trabajo como periodista y como política, un acomodo útil por parte de todos los protagonistas, que ha consolidado emporios de la comunicación y catapultado políticos.

A nosotros, simples ciudadanos, sólo nos queda la capacidad de recordar a aquel poeta de mi tierra, Jorge Debravo, que decía: “La patria que tú buscas está lejos, más lejos de lo lejos”. Recordar y señalar, con la esperanza de que algún cambio se produzca en nuestro manoseado entorno.

## RESUMEN

Mientras en la segunda mitad del siglo XX se concesionaron al por mayor las frecuencias radioeléctricas en el mundo con la complacencia de los gobiernos, dueños irrenunciables de las mismas, y se dejaron adormecidas leyes que cobijan estos bienes, nadie levantó la voz. Era demasiado grande el paquete, que comprende no solo radio y televisión comercial, sino también telefonía, Internet, comunicación satelital y digital, y eran demasiados los millones que pasaban al manejo privado como para señalar la afectación que sufre la libertad de expresión y prensa cuando la comunicación se concentra en pocas manos. No fue hasta que el presidente Hugo Chávez en Venezuela cerró la estación de televisión RCTV, "porque sus mensajes no respondían a los intereses de la Nación", que los ojos del mundo se sorprendieron ante esta arbitrariedad, sin concienciar siquiera que ha sido ese silencio complaciente el que permitió y dejó los portillos abiertos para que estos hechos sucedieran. Se trata de una historia nueva con protagonistas viejos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

# **Adjudicación de publicidad oficial: los límites que deben respetarse**

Johannes Weberling

## **I. Introducción**

Un gobierno puede ejercer fácilmente influencia política a través de su trabajo de relaciones públicas, en particular puede favorecer a aquellos medios de prensa que le son afines mediante la adjudicación de una mayor cantidad de publicidad. Previendo esta situación, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución alemana limitan el trabajo relacional del gobierno.

En agosto y septiembre de 2004, el entonces gobierno federal encabezado por el canciller Gerhard Schröder invirtió cerca de un millón de euros en una campaña publicitaria destinada a informar acerca de los nuevos planes de seguridad social conocidos como “Hartz IV”. Los avisos fueron publicados exclusivamente en diarios de circulación nacional,

### **JOHANNES WEBERLING**

Dr. en Filosofía con estudios de derecho e historia en las universidades de Gießen/Lahn, Friburgo y Bonn. Especialista en derecho laboral y de medios. Asesor de empresas pequeñas y medianas en Alemania y en Europa. Experto del Consejo de Europa en las deliberaciones del Public Information Act de la República de Serbia y Montenegro (2002-2003). Fundador de la iniciativa de estudios e investigaciones en derecho de medios en la Universidad Europea Viadrina, Frankfurt (Oder), lanzada en 2001. Desde 2005 se desempeña como profesor contratado para derecho de medios. Referente nacional en la comisión técnica internacional de medios – concentración de medios y mecanismos de control en Europa: hechos jurídicos – instrumentos jurídicos – profesiones jurídicas en Viena (2003).

en los estados-ciudad de Berlín, Hamburgo y Bremen y en diarios locales de la parte oriental del país. En cambio, fueron ignorados casi por completo los diarios locales de la parte occidental del país en la campaña publicitaria. A continuación se analizará si el Gobierno Federal trasgredió los límites fijados por la Constitución para el trabajo de relaciones públicas al adjudicar los avisos exclusivamente a diarios de circulación nacional así como a diarios en los *Länder* orientales del país cuyos habitantes eran especialmente críticos frente al Gobierno Federal de entonces.

## **II. Bases constitucionales del trabajo de relaciones públicas del Gobierno Federal**

Según establece la Constitución alemana en su Art. 20 §1, Alemania es un Estado federal, democrático y social. Según el Art. 20 §2, todo poder público emana del pueblo. Este llamado “principio de democracia” establece que la voluntad democrática en Alemania sólo puede partir del pueblo hacia los órganos del Estado y nunca a la inversa, de los órganos políticos hacia el pueblo. En virtud de este principio, el proceso durante el cual se gesta la voluntad del pueblo debe quedar libre de la injerencia del Estado. Por lo tanto, cualquier actividad con la que el gobierno intente actuar en sentido inverso sobre el pueblo debe ser justificada por una razón especial legitimada constitucionalmente (Cfr. BVerfGE 20, 56, 99). Sin embargo, también es obligación del gobierno dar a conocer sus actos y sus proyectos así como los problemas a solucionar. Es decir que el trabajo de relaciones públicas del gobierno no sólo es legítimo sino necesario para mantener vivo el consenso básico de la vida democrática comunitaria y capacitar al ciudadano para participar de los acontecimientos políticos (Cfr. BVerfGE 44, 125, 147). El deber del Estado de difundir sus actos se desprende de su obligación de proteger los derechos fundamentales de los ataques de terceros (Cfr. BVerfG, NJW 1989, 3269, 3270 y s.).

### III. Compatibilidad de la campaña publicitaria “Hartz IV” con el derecho fundamental de libertad de prensa

“Una prensa libre, sin control de Estado y libre de toda censura es un elemento esencial del Estado libre e indispensable para la democracia moderna” (BVerfGE 20, 162, 174). La importancia destacada que reviste la libertad de prensa se ve reafirmada por el Art. 10 §1 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La libertad de prensa constituye una garantía para todas las demás libertades (Cfr. BVerfGE 7, 198, 208). En caso de que la campaña de relaciones públicas lanzada por el Gobierno Federal para publicitar los planes laborales “Hartz IV” no encuentre una justificación constitucional, estaríamos en presencia de una violación al derecho fundamental de la libertad de prensa consagrado en el Art. 5 § 1, frase 2 GG.

#### A. Vulneración del ámbito de protección del derecho fundamental de libertad de prensa

Los diarios germano-occidentales de circulación local que no recibieron publicidad oficial en el marco de la campaña mencionada están comprendidos genéricamente como “prensa” dentro del ámbito de protección de la libertad de prensa consagrado en el Art. 5 §1, frase 2 GG. Forman parte de la “prensa” todos aquellos productos impresos aptos y destinados para su difusión (Cfr. BVerfGE 95, 28, 35). Titular del derecho fundamental de la libertad de prensa es toda persona, sea de naturaleza física como un periodista o de naturaleza jurídica como una empresa de medios gráficos (Cfr. BVerfGE 50, 234, 235; 80, 124, 131).

Sin embargo, para constituir un menoscabo, la adjudicación de avisos correspondientes a la campaña “Hartz IV” del ex Gobierno Federal debería haber interferido con el ámbito de protección del derecho fundamental de la libertad de prensa. De acuerdo con el concepto “clásico” de injerencia en la génesis de los derechos fundamentales y humanos como defensa del individuo contra el Estado, una injerencia presupone que el Estado lesiona en forma final (es decir con un fin) y puntual con efecto jurídico y por medio de la coacción el ámbito de protección de un derecho fundamental (Cfr. BVerfGE 105, 179, 300). Por lo tanto, una injerencia sólo

sería un acto jurídico del Estado que adopta la forma de un acto administrativo incriminatorio según el Art. 35 de la Ley de Procedimientos Administrativos (VwVfG). En la interpretación moderna de los derechos humanos y fundamentales, estos últimos contienen también garantías subjetivas y presentan efectos jurídicamente objetivos. Por lo tanto, en la moderna interpretación de los derechos humanos y fundamentales, constituye una injerencia todo acto del Estado que le impida al individuo en forma total o parcial una conducta amparada por el ámbito de protección de un derecho fundamental (Cfr. Pieroth - Schlink, 2004, Rdnr. 240).

El trabajo de relaciones públicas del Gobierno Federal no interfiere en forma final con los derechos fundamentales. La vulneración de los derechos fundamentales constituye una suerte de efecto secundario del trabajo de relaciones públicas del gobierno. Por ejemplo: la campaña del Gobierno Federal de 1985, advirtiendo sobre el consumo de determinadas pastas, no tenía por finalidad general provocarle pérdidas a un determinado productor de alimentos. El Estado simplemente quería proteger la salud de sus ciudadanos. Es posible que se hubiera podido prever el efecto negativo para el productor pero no era un efecto secundario deseado. Otro efecto negativo puede ser que la actitud del Estado implique un perjuicio relativo del titular del derecho fundamental respecto de otros titulares de derechos fundamentales (Cfr. Jarass - Pieroth, 2004, Rdnr. 28 anterior al Art. 1). Básicamente, los derechos fundamentales tienen que cumplir su función de protección y garantía también frente a estas injerencias reales en los derechos humanos (Cfr. Isensee - Kirchhof 1988, § 59, Rdnr. 41).

Considerando la importancia básica de la libertad de prensa para la democracia, el Estado tampoco puede influir sobre la prensa dispensando un trato desigual a los diferentes órganos de prensa. El Estado está obligado a mantener la neutralidad frente a la prensa (Cfr. BVerfGE 80, 124).

Es posible que no haya sido la finalidad de la campaña publicitaria "Hartz IV" del Gobierno Federal de entonces favorecer a los diarios locales de los *Länder* orientales. Sin embargo, la campaña perjudicó en forma directa y previsible a los diarios locales en Alemania occidental, dado que se privilegiaron puntualmente los diarios locales en Alemania oriental con avisos oficiales. Colocar avisos con informaciones sobre una ley nacional de amplio alcance sólo en una región relativamente pequeña de Alemania afecta, en consecuencia, el derecho fundamental de la libertad de prensa de los diarios locales de Alemania occidental.

## B. Justificación constitucional

Haber vulnerado el derecho fundamental de la libertad de prensa de los diarios locales de Alemania occidental sólo habría sido admisible de estar justificado desde el punto de vista de los preceptos constitucionales. El Art. 5 §2 GG establece que el derecho fundamental de la libertad de prensa sólo puede ser limitado mediante disposición de las leyes ordinarias, las disposiciones legales en defensa de la juventud y del derecho del honor personal. La campaña publicitaria “Hartz IV” se realizó en el marco de un típico trabajo de relaciones públicas del Gobierno Federal de entonces, sin que se basara en ninguna ley en particular. La campaña tampoco tenía por finalidad proteger a la juventud o el honor de alguien. A lo sumo podría pensarse en la justificación constitucional, aplicable a todos los derechos fundamentales, emanada de la limitación impuesta por otras normas constitucionales que entran en colisión con el derecho en cuestión. Todos los derechos fundamentales, aun el de la libertad de prensa, están sujetos a la salvedad no formulada expresamente por la Constitución de verse limitados por otras normas constitucionales en colisión (Cfr. BVerfGE 66, 116).

Para justificar su trabajo de relaciones públicas, el Gobierno Federal no puede remitirse a la libertad de opinión consagrada en el Art. 5, inc. 1, frase 1 GG. Los derechos fundamentales son derechos de los ciudadanos frente al Estado para limitar los márgenes de acción de éste y no para crearlos. No obstante, la facultad general deducida del principio de democracia del Gobierno Federal de realizar relaciones públicas constituye un derecho constitucional en colisión con el derecho fundamental de la libertad de prensa que lo limita (Cfr. BVerfGE 44, 125, 147; NJW 1989, 3269, 3270 s.).

El menoscabo del derecho fundamental de la libertad de prensa de los diarios locales occidentales en el marco de la campaña publicitaria “Hartz IV” también debería haber sido proporcional. Según la jurisprudencia sentada de la Corte Federal Constitucional (BVerfG) y de la opinión dominante en la bibliografía constitucionalista, un menoscabo de un derecho fundamental sólo es constitucional cuando es adecuado, necesario y proporcional en sentido estricto para alcanzar el fin perseguido, que a la vez debe ser constitucionalmente legítimo (Cfr. Pieroth - Schlink, 2004, Rdnr. 272 s.). El entonces Gobierno Federal lanzó su campaña de difusión de los planes “Hartz IV” en el marco de su facultad dimanada del principio de democracia que lo faculta a difundir los actos de gobierno. Con su campaña

publicitaria quería difundir y explicar su política. La forma general elegida era para el caso concreto adecuada para el logro de este objetivo. El Gobierno Federal también está facultado para adjudicar contratos de publicidad a empresas de comunicaciones (Cfr. BVerfGE 440, 125). Sin embargo, para el logro de los fines perseguidos en su momento por el Gobierno no era necesario contratar publicidad sólo en los diarios en Alemania oriental y en los *Länder*-ciudad de Berlín, Bremen y Hamburgo. Existía otro medio más moderado que no hubiera interferido con la libertad de prensa. No existía impedimento alguno para que el Gobierno pudiera adjudicar contratos de publicidad también a los diarios locales en los *Länder* de mayor superficie en Alemania occidental. Por otra parte, la campaña fue también desproporcionada en sentido más estricto. El número absoluto de desocupados es mayor en Alemania occidental que en Alemania oriental. No existen, pues, razones visibles por las cuales los desocupados residentes en Alemania oriental y en los estados-ciudad deberían tener una necesidad mayor de ser informados sobre las nuevas disposiciones en el marco de los nuevos planes sociales “Harz IV” que sus pares de Alemania occidental.

Según la jurisprudencia de la Corte Federal Constitucional, el Gobierno Federal estaba facultado para realizar la campaña publicitaria “Hartz IV” en el marco de su trabajo general de relaciones públicas. El Gobierno Federal podría haber ejecutado la campaña plenamente sin menoscabo de los diarios locales occidentales por haberlos dejado marginados de la publicidad. Por lo tanto, la campaña publicitaria “Hartz IV” encarada en 2004 por el entonces Gobierno Federal encabezado por el canciller Gerhard Schröder atentó contra el derecho fundamental de la libertad de prensa de los diarios locales germano-occidentales.

#### **IV. Compatibilidad de la campaña publicitaria “Hartz IV” con el principio de igualdad de trato**

“Todos los hombres son iguales ante la ley”, reza el Art. 3 § 1 GG. El Art. 3 § 1 GG es un derecho fundamental subjetivo y, al mismo tiempo, una prohibición general del arbitrio aplicable aun en aquellos casos en los que no está en discusión un trato desigual. Prohíbe un tratamiento desigual no justificado (Cfr. BVerfGE 23, 98, 106 y ss.; Jarass - Piroth, 2004, Art. 3, Rdnr. 1). El Ejecutivo, es decir, también el Gobierno Federal, debe observar el

principio de igualdad también en su relación con la prensa (Cfr. BVerfGE 3, 390; 6, 26 y ss.; Löffler, 2006, Art. 4 LPG, Rdnr. 128). La campaña publicitaria “Hartz IV” también violó el principio de igual tratamiento deducido del principio de igual tratado consagrado en el Art. 3 §1 GG si no existe una razón objetiva que pueda justificar la exclusión los diarios locales germano-occidentales de la campaña publicitaria.

### A. Menoscabo del ámbito de protección del principio de igualdad

El ámbito de protección del Art. 3 §1 GG se ve menoscabado cuando dos hechos comparables entre sí reciben tratamiento desigual. Dos hechos no son comparables únicamente cuando forman parte de diferentes ámbitos de ordenamiento jurídico y están en diferentes contextos sistemáticos y socio-históricos (Cfr. BVerfGE 40, 121, 139 s.). En la adjudicación de los contratos publicitarios correspondientes a la campaña publicitaria de “Hartz IV”, el Gobierno Federal de entonces dispensó un trato desigual a dos grupos de empresas de medios gráficos. En tanto que los diarios locales de circulación en la parte oriental del país y en los *Länder*-ciudad recibieron contratos publicitarios, no ocurrió lo mismo con los diarios locales de circulación en los *Länder* occidentales. Vale decir que se vio menoscabado el ámbito de protección del principio de igualdad consagrado en la Constitución en su Art. 3 §1.

### B. Justificación constitucional del trato desigual

El trato desigual en la colocación de los avisos correspondientes a la campaña “Hartz IV” sólo habría estado justificado de haber existido una razón suficientemente importante (Cfr. BVerfGE 100, 138, 174; Jarass - Pieroth, 2004, §3, Rdnr. 15). El legislador tiene básicamente el derecho a elegir aquellos hechos con los que quiere relacionar idénticas o diferentes consecuencias jurídicas en la medida en que sus consideraciones no sean ajenas a los hechos (Cfr. BVerfGE 90, 145, 196; Jarass - Pieroth, 2004, §3, Rdnr. 15). El principio de igualdad en el Art. 3 §1 GG no exige elegir siempre la solución más adecuada, racional o equitativa. Según la jurisprudencia de la Corte Federal Constitucional, “debe existir, no obstante, una relación interna entre las diferencias encontradas y la regulación diferenciadora” (BVerfGE

42, 375; 388, Cfr. también Jarass - Pieroth 2004, §3, Rdnr. 15). Las exigencias para la justificación de la razón diferenciadora van desde la mera prohibición del arbitrio hasta la verificación de la proporcionalidad. Serán tanto más severas cuando más grave sea el tratamiento desigual (Cfr. BVerfGE 95, 267, 316; Jarass - Pieroth, 2004, §3, Rdnr. 17; Pieroth - Schlink, 2004, Rdnr. 438 y ss.). Debe procederse a un examen estricto en todos aquellos casos en los que se ve afectado el ámbito de protección de otro derecho fundamental y el afectado no está en condiciones de influir sobre el criterio del trato desigual (Cfr. BVerfGE 70, 9, 24; Pieroth - Schlink, 2004, Rdnr. 438). Dado que se ve afectado el derecho de libertad de prensa de las empresas de medios locales germano-occidentales y estas compañías no tienen posibilidad de influir sobre si son alcanzadas o no por el criterio elegido por el Gobierno Federal para la desigualdad que es el de *Land* germano-occidental, la decisión del Gobierno Federal para el trato desigual de las compañías de medios locales debe responder al principio de proporcionalidad. En forma similar al menoscabo del derecho fundamental de la libertad de prensa, la razón que justifica un trato desigual debe ser adecuada para alcanzar el objetivo perseguido. Además, debía no existir una posibilidad de diferenciación menos gravosa (Cfr. BVerfGE 91, 389, 403 s.). Finalmente, el tratamiento desigual y su justificación deben guardar una relación apropiada entre sí, es decir, ser proporcionales en sentido estricto.

En la adjudicación de la campaña publicitaria “Hartz IV” de 2004 no está claro qué objetivo perseguía el Gobierno Federal con la campaña. La suposición de que el Gobierno Federal quería informar básicamente a la población en Alemania oriental por qué allí el índice de desempleo era más alto que en Alemania occidental se contrapone al hecho de que los avisos fueron colocados también en diarios locales de los *Länder*-ciudad Berlín, Bremen y Hamburgo. Por lo tanto, debe descartarse algún objetivo que guarde relación con el número de desempleados. Por el contrario, deben haber influido consideraciones políticas ajenas a los fines de la campaña misma, y que buscaban privilegiar a ciertos *Länder* en los que los habitantes eran especialmente críticos hacia el Gobierno Federal en ese momento.

Aun cuando en beneficio del Gobierno Federal de entonces se asumiera que las consideraciones en las que se basó la adjudicación de los avisos no fueron totalmente ajenas a los hechos, guardaban relación con la afectación de los sectores a los que estaban dirigidos los avisos y, por lo tanto, eran también adecuadas y necesarias para el logro del objetivo, el

trato desigual de las diferentes compañías de los medios gráficos locales fue inadecuada en el sentido estricto. Las razones de tal diferenciación deberían haber sido de tal tipo y peso semejante que pudieran justificar las consecuencias jurídicas (Cfr. BVerfGE 91, 389, 401; 95, 267, 317; Jarass - Pieroth, 2004, Art. 3, Rdnr. 27). Debido a la importancia especial que reviste el derecho fundamental de la libertad de prensa para un Estado libre y democrático expuesto en el apartado 3, para el trato desigual de órganos de prensa rigen parámetros especialmente severos. Los órganos de prensa tienen, por ejemplo, derecho a recibir igual trato en cuanto a momento, alcance y contenidos de informaciones y acceso a conferencias de prensa (Cfr. Löffler, 2006, Art. 4 LPG, Rdnr. 128 y s.). Los organismos estatales no pueden distinguir en sus informaciones en cuanto a tirada, lugar de publicación o tipo de publicación. Tampoco pueden distinguir según efectividad o seriedad de un órgano de prensa o su orientación política (Cfr. Löffler - Ricker, 2005, Cap. 21, Rdnr. 2; Löffler, 2006, Art. 4 LPG, Rdnr. 138 y ss.). Por otra parte, la adjudicación de determinados contratos publicitarios influye sobre la competencia en beneficio de estas editoriales. La obligación de neutralidad que se desprende del derecho fundamental de libertad de prensa según en Art. 5 §1, frase 2 GG, del Estado frente a la prensa le prohíbe todo tipo de influencia sobre el contenido y el diseño de la actividad de la prensa (Cfr. BVerfGE 80, 124; Löffler - Ricker, 2005, Cap. 21, Rdnr. 2; Löffler, 2006, Art. 4 LPG, Rdnr. 128). Aun si quisiéramos suponer, en beneficio del entonces Gobierno Federal, que en la adjudicación de los avisos se guió por los diferentes índices de desempleo en Alemania oriental y occidental y se deja a un lado que, no obstante, adjudicó contratos publicitarios a diarios en los *Länder*-ciudad, este criterio no podría justificar el trato desigual en la adjudicación de los avisos atendiendo a la estricta obligación de igual trato de la empresas de medios. Tratos desiguales respecto de lugar de publicación, tirada, efectividad y criterios similares son inadmisibles.

La campaña publicitaria “Hartz IV” de 2004 del Gobierno Federal favoreció injustificadamente a los diarios locales de la parte oriental del país. La adjudicación de contratos de publicidad a diarios locales germano-orientales menoscabó el derecho a igual trato de los diarios de circulación local en los *Länder* occidentales.

## V. Resultado

La campaña publicitaria Hartz IV de 2004 lanzada por el entonces Gobierno Federal encabezado por el canciller Gerhard Schröder vulneró los derechos de las empresas propietarias de diarios en los *Länder* alemanes occidentales (salvo los estados-ciudad) en sus derechos constitucionales consagrados en el Art. 5, inc. 1, frase 2, GG. y Art 3 §1, GG. La campaña de avisos menoscabó la libertad de prensa consagrada en el Art. 5 §1, frase 2 GG, dado que el Gobierno Federal discriminó a las empresas de medios gráficos en los *Länder* alemanes occidentales. La desventaja sufrida no se justifica constitucionalmente por ser innecesaria y, por ende, desproporcionada. Asimismo, la campaña publicitaria violó el principio de trato igualitario consagrado en el Art. 3 §1, GG, dado que el Gobierno Federal trató de manera desigual a la prensa en los *Länder* germano-occidentales respecto de la prensa en los *Länder* orientales y en los estados-ciudad. El trato desigual no se justifica constitucionalmente, dado que fue desproporcionado en todo sentido.

### Referencias bibliográficas

- ISENSEE, Josef - KIRCHHOF, Paul (1988). *Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland*, Band III, Das Handeln des Staates, Heidelberg.
- JARASS, Hans D. - PIEROTH, Bodo (2004). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar, 7, Auflage München.
- LÖFFLER, Martin (2006). *Presserecht*, 5, Auflage Munich, 2006.
- LÖFFLER, Martin - RICKER, Reinhart (2005). *Handbuch des Presserechts*, 5, Auflage Munich.
- PIEROTH, Bodo - SCHLINK, Bernhard (2004). *Grundrechte (Staatsrecht II)*, Heidelberg.

### Abreviaturas

- BVerfGE** Compilación oficial de fallos de la Corte Federal Constitucional
- GG** Ley Fundamental para la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949 (Boletín Oficial n.º 1 pág. 1; Sartorius nro. 1)
- LPG** Ley de Prensa

- NJW** Neue Juristische Wochenschrift  
**Rdnr.** Número en el borde  
**VwVfG** Ley de procedimientos administrativos del 25 de mayo de 1976

## RESUMEN

Un gobierno puede ejercer fácilmente influencia política a través de sus campañas relacionistas y favorecer a los medios de prensa que le son más favorables mediante la adjudicación de una mayor cantidad de publicidad oficial. Para evitar esa situación, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución limitan la labor de difusión del Gobierno Federal. Tomando como ejemplo la campaña publicitaria "Hartz IV" del gobierno del ex canciller Gerhard Schröder lanzada en agosto-septiembre 2004, el artículo analiza los límites que la Constitución impone al trabajo de relaciones públicas del Gobierno. La campaña publicitaria "Hartz IV" vulneró los derechos constitucionales de las compañías de medios gráficos en los *Länder* occidentales alemanes. Al ignorar injustificadamente a la prensa de los *Länder* occidentales y colocar avisos sólo en los medios gráficos de los *Länder* orientales y en los *Länder*-ciudad, el Gobierno Federal lesionó, además, el principio de igual trato consagrado en el Art.3 §1 de la Constitución.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

## **La cultura es más que un bien de índole comercial**

**Karla Sponar**

Desde hace algunos meses el mundo cuenta con una “carta magna internacional de políticas culturales”. Se trata de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. La Convención entró en vigor el 18 de marzo de 2007 y en junio fueron designados 24 miembros para integrar su comité intergubernamental. El comité deberá elaborar ahora las reglas en virtud de las cuales se implementará esta primera convención internacional sobre políticas culturales. En la Convención, la UNESCO constata que la cultura no es sólo un bien de índole económica, sino que también es portadora de valores fundamentales de la sociedad y, como tal, un instrumento capital de la identidad y la vertebración sociales. Por lo tanto, no puede ser tratada como una mercancía. Prevalció así el criterio de la UNESCO por sobre las posiciones de Estados Unidos e Israel, que sostenían que las expresiones culturales debían someterse exclusivamente a las reglas comerciales establecidas como cualquier otro producto.

La Convención Internacional sobre la Diversidad Cultural es la respuesta de la UNESCO a la era de la globalización, en la que el intercambio de comunicación e información representa dos caras de una misma moneda. En efecto, la oportunidad de enriquecer la diversidad cultural se contrapone al alto riesgo de su empobrecimiento. Un importante ámbito cultural afectado, entre otros, es el de los medios masivos de comunicación y sus contenidos. Valga citar algunas cifras a título comparativo. En todo el mundo crece el sector de la cultura, pero eso nada dice acerca de quién participa en este crecimiento y cómo lo hace. En los últimos años China se ha convertido en el tercer exportador más importante de bienes culturales después de Estados Unidos y Gran Bretaña. China es una excepción entre los países emergentes, ya que, por otro lado, sólo el 1 % de los países en desarrollo participa en el comercio internacional de bienes culturales. Las cifras revelan la gran desigualdad existente.<sup>1</sup>

**KARLA SPONAR**

Directora del Programa Medios de Comunicación y Democracia en Latinoamérica Fundación Konrad Adenauer.

El sector de la cultura es considerado hoy un importante motor del desarrollo. En Alemania, por ejemplo, el sector de la cultura emplea un número de personas significativamente más grande que la industria automotriz, considerada el principal pilar de la economía alemana. El valor agregado creado en 2003 por el sector de la cultura fue superior al producto creado por la industria energética. Al mismo tiempo, en el plano internacional se observan fuertes tendencias de concentración de la propiedad de los medios que afectan el libre flujo de las ideas en la palabra y la imagen.

Se trata de una experiencia palpable en el mercado de los medios de comunicación masiva. Los medios juegan un papel esencial en el proceso de democratización. No obstante, este sector se ve cada vez más dominado por grandes grupos económicos que impiden una cultura de la información independiente y pluralista. El mercado libre no regula esta situación por sí misma, son necesarios mecanismos para controlar la concentración, proteger la competencia y sostener la diversidad de la información, que debe ser accesible a todos.

A partir de la convención sobre la diversidad cultural de la UNESCO, los Estados podrán decidir por sí mismos si adoptan o mantienen medidas destinadas a proteger sus propias manifestaciones culturales.

En su Art. 6, la Convención destaca, asimismo, que deberá promoverse el ser-

vicio público de radiodifusión, incluidos sus contenidos en Internet, con lo cual queda garantizada la existencia del modelo de medios públicos vigente en Alemania. Se trata de un modelo único en su género, ya que a pesar de contar con la promoción del Estado es autónomo y garantiza la representación igualitaria de todos los sectores sociales relevantes. La Convención de la UNESCO reevalúa, pues, un modelo de radiodifusión que no es controlado por el Estado pero que tampoco queda librado al libre juego de las fuerzas del mercado.

La convención sobre la diversidad cultural de la UNESCO es considerada a escala internacional una novedad del derecho internacional público. Por primera vez, las 63 partes signatarias (una de ellas es la Unión Europea) podrán invocar un documento internacional para proteger su política cultural nacional, por ejemplo contra tendencias de liberalización exageradas que en el largo plazo terminarían por destruir la diversidad. El documento reconoce la diversidad creativa como un elemento fundamental del desarrollo, según subrayara Koichiro Matsuura, el secretario general de la UNESCO.

## Notas

1. Cfr. Metzger-Mangold, Verena, Merkel M. Christine: *Magna Charta der internationalen Kulturpolitik*, en: *Mediaperspektiven* 7/2006, p. 363y ss.

# Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales\*

UNESCO

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 33ª reunión, celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005, *Afirmando* que la diversidad cultural es una característica esencial de la humanidad, *Consciente* de que la diversidad cultural constituye un patrimonio común de la humanidad que debe valorarse y preservarse en provecho de todos, *Consciente* de que la diversidad cultural crea un mundo rico y variado que acrecienta la gama de posibilidades y nutre las capacidades y los valores humanos, y constituye, por lo tanto, uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, los pueblos y las naciones, *Recordando* que la diversidad cultural, tal y como prospera en un marco de democracia, tolerancia, justicia social y respeto mutuo entre los pueblos y las culturas, es indispensable para la paz y la seguridad en el plano local, nacional e internacional, *Encomiando* la importancia de la diversidad cultural para la plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos universalmente reconocidos,

*Destacando* la necesidad de incorporar la cultura como elemento estratégico a las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, así como a la cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta asimismo la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), con su especial hincapié en la erradicación de la pobreza,

*Considerando* que la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y el espacio y que esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades y en las expresiones culturales de los pueblos y sociedades que forman la humanidad,

*Reconociendo* la importancia de los conocimientos tradicionales como fuente de riqueza inmaterial y material, en particular los sistemas de conocimiento de los pueblos autóctonos y su contribución positiva al desarrollo sostenible, así como la necesidad de garantizar su protección y promoción de manera adecuada,

*Reconociendo* la necesidad de adoptar medidas para proteger la diversidad de las expresiones culturales y sus contenidos, especialmente en situaciones en las que las expresiones culturales pueden correr peligro de extinción o de grave menoscabo,

\* París, 20 de octubre de 2005. Extraído de [www.unesco.org/culture/es/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/es/diversity/convention).

*Destacando* la importancia de la cultura para la cohesión social en general y, en particular, las posibilidades que encierra para la mejora de la condición de la mujer y su papel en la sociedad,

*Consciente* de que la diversidad cultural se fortalece mediante la libre circulación de las ideas y se nutre de los intercambios y las interacciones constantes entre las culturas,

*Reiterando* que la libertad de pensamiento, expresión e información, así como la diversidad de los medios de comunicación social, posibilitan el florecimiento de las expresiones culturales en las sociedades,

*Reconociendo* que la diversidad de expresiones culturales, comprendidas las expresiones culturales tradicionales, es un factor importante que permite a los pueblos y las personas expresar y compartir con otros sus ideas y valores,

*Recordando* que la diversidad lingüística es un elemento fundamental de la diversidad cultural, y *reafirmando* el papel fundamental que desempeña la educación en la protección y promoción de las expresiones culturales,

*Teniendo en cuenta* la importancia de la vitalidad de las culturas para todos, especialmente en el caso de las personas pertenecientes a minorías y de los pueblos autóctonos, tal y como se manifiesta en su libertad de crear, difundir y distribuir sus expresiones culturales tradicionales, así como su derecho a tener acceso a ellas a fin de aprovecharlas para su propio desarrollo,

*Subrayando* la función esencial de la interacción y la creatividad culturales, que nutren y renuevan las expresiones culturales, y fortalecen la función desempeñada por quienes participan en el desarrollo de la cultura para el progreso de la sociedad en general,

*Reconociendo* la importancia de los derechos de propiedad intelectual para sostener a quienes participan en la creatividad cultural,

*Persuadida* de que las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben

tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial,

*Observando* que los procesos de mundialización, facilitados por la evolución rápida de las tecnologías de la información y la comunicación, pese a que crean condiciones inéditas para que se intensifique la interacción entre las culturas, constituyen también un desafío para la diversidad cultural, especialmente en lo que respecta a los riesgos de desequilibrios entre países ricos y países pobres,

*Consciente* de que la UNESCO tiene asignado el cometido específico de garantizar el respeto de la diversidad de culturas y recomendar los acuerdos internacionales que estime convenientes para facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen,

*Teniendo en cuenta* las disposiciones de los instrumentos internacionales aprobados por la UNESCO sobre la diversidad cultural y el ejercicio de los derechos culturales, en particular la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2001,

*Aprueba*, el 20 de octubre de 2005, la presente Convención.

## I. Objetivos y principios rectores

### *Artículo 1 – Objetivos*

Los objetivos de la presente Convención son:

- a. proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales;
- b. crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa;
- c. fomentar el diálogo entre culturas a fin de garantizar intercambios culturales más amplios y equilibrados en el mundo en pro del respeto intercultural y una cultura de paz;

- d. fomentar la interculturalidad con el fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos;
- e. promover el respeto de la diversidad de las expresiones culturales y hacer cobrar conciencia de su valor en el plano local, nacional e internacional;
- f. reafirmar la importancia del vínculo existente entre la cultura y el desarrollo para todos los países, en especial los países en desarrollo, y apoyar las actividades realizadas en el plano nacional e internacional para que se reconozca el auténtico valor de ese vínculo;
- g. reconocer la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado;
- h. reiterar los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios;
- i. fortalecer la cooperación y solidaridad internacionales en un espíritu de colaboración, a fin de reforzar, en particular, las capacidades de los países en desarrollo con objeto de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

*Artículo 2 - Principios rectores*

**1. Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones cul-

turales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación.

**2. Principio de soberanía**

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de adoptar medidas y políticas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios.

**3. Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas**

La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos.

**4. Principio de solidaridad y cooperación internacionales**

La cooperación y la solidaridad internacionales deberán estar encaminadas a permitir a todos los países, en especial los países en desarrollo, crear y reforzar sus medios de expresión cultural, comprendidas sus industrias culturales, nacientes o establecidas, en el plano local, nacional e internacional.

**5. Principio de complementariedad de los aspectos económicos y culturales del desarrollo**

Habida cuenta de que la cultura es uno de los principales motores del desarrollo, los aspectos culturales de éste son tan importantes como sus aspectos económicos, respecto de los cuales los individuos y los pueblos tienen el derecho fundamental de participación y disfrute.

### 6. Principio de desarrollo sostenible

La diversidad cultural es una gran riqueza para las personas y las sociedades. La protección, la promoción y el mantenimiento de la diversidad cultural son una condición esencial para un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

### 7. Principio de acceso equitativo

El acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo.

### 8. Principio de apertura y equilibrio

Cuando los Estados adopten medidas para respaldar la diversidad de las expresiones culturales, procurarán promover de manera adecuada una apertura a las demás culturas del mundo y velarán por que esas medidas se orienten a alcanzar los objetivos perseguidos por la presente Convención.

## II. Ámbito de aplicación

### Artículo 3 - Ámbito de aplicación

Esta Convención se aplicará a las políticas y medidas que adopten las Partes en relación con la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

## III. Definiciones

### Artículo 4 - Definiciones

A efectos de la presente Convención:

#### 1. Diversidad cultural

La “diversidad cultural” se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas

expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades.

La diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados.

#### 2. Contenido cultural

El “contenido cultural” se refiere al sentido simbólico, la dimensión artística y los valores culturales que emanan de las identidades culturales o las expresan.

#### 3. Expresiones culturales

Las “expresiones culturales” son las expresiones resultantes de la creatividad de personas, grupos y sociedades, que poseen un contenido cultural.

#### 4. Actividades, bienes y servicios culturales

Las “actividades, bienes y servicios culturales” se refieren a las actividades, los bienes y los servicios que, considerados desde el punto de vista de su calidad, utilización o finalidad específicas, encarnan o transmiten expresiones culturales, independientemente del valor comercial que puedan tener. Las actividades culturales pueden constituir una finalidad de por sí, o contribuir a la producción de bienes y servicios culturales.

#### 5. Industrias culturales

Las “industrias culturales” se refieren a todas aquellas industrias que producen y distribuyen bienes o servicios culturales, tal como se definen en el párrafo 4 supra.

#### 6. Políticas y medidas culturales

Las “políticas y medidas culturales” se refieren a las políticas y medidas relativas a la cultura, ya sean éstas locales, nacionales,

regionales o internacionales, que están centradas en la cultura como tal, o cuya finalidad es ejercer un efecto directo en las expresiones culturales de las personas, grupos o sociedades, en particular la creación, producción, difusión y distribución de las actividades y los bienes y servicios culturales y el acceso a ellos.

#### 7. Protección

La “protección” significa la adopción de medidas encaminadas a la preservación, salvaguardia y enriquecimiento de la diversidad de las expresiones culturales. “Proteger” significa adoptar tales medidas.

#### 8. Interculturalidad

La “interculturalidad” se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.

### IV. Derechos y obligaciones de las partes

#### *Artículo 5 - Norma general relativa a los derechos y obligaciones*

1. Las Partes, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los principios del derecho internacional y los instrumentos de derechos humanos universalmente reconocidos, reafirman su derecho soberano a formular y aplicar sus políticas culturales y a adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales, así como a reforzar la cooperación internacional para lograr los objetivos de la presente Convención.
2. Cuando una Parte aplique políticas y adopte medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en su territorio, tales políticas y medidas deberán ser coherentes con las disposiciones de la presente Convención.

#### *Artículo 6 - Derechos de las Partes en el plano nacional*

1. En el marco de sus políticas y medidas culturales, tal como se definen en el párrafo 6 del Artículo 4, y teniendo en cuenta sus circunstancias y necesidades particulares, las Partes podrán adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios.
2. Esas medidas pueden consistir en:
  - a. medidas reglamentarias encaminadas a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales;
  - b. medidas que brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios;
  - c. medidas encaminadas a proporcionar a las industrias culturales independientes nacionales y las actividades del sector no estructurado un acceso efectivo a los medios de producción, difusión y distribución de bienes y servicios culturales;
  - d. medidas destinadas a conceder asistencia financiera pública;
  - e. medidas encaminadas a alentar a organizaciones sin fines de lucro, así como a entidades públicas y privadas, artistas y otros profesionales de la cultura, a impulsar y promover el libre intercambio y circulación de ideas, expresiones culturales y actividades, bienes y servicios culturales, y a estimular en sus actividades el espíritu creativo y el espíritu de empresa;

- f. medidas destinadas a crear y apoyar de manera adecuada las instituciones de servicio público pertinentes;
- g. medidas encaminadas a respaldar y apoyar a los artistas y demás personas que participan en la creación de expresiones culturales;
- h. medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión.

**Artículo 7 - Medidas para promover las expresiones culturales**

1. Las Partes procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a:
  - a. crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales, y tener acceso a ellas, prestando la debida atención a las circunstancias y necesidades especiales de las mujeres y de distintos grupos sociales, comprendidas las personas pertenecientes a minorías y los pueblos autóctonos;
  - b. tener acceso a las diversas expresiones culturales procedentes de su territorio y de los demás países del mundo.
2. Las Partes procurarán también que se reconozca la importante contribución de los artistas, de todas las personas que participan en el proceso creativo, de las comunidades culturales y de las organizaciones que los apoyan en su trabajo, así como el papel fundamental que desempeñan, que es alimentar la diversidad de las expresiones culturales.

**Artículo 8 - Medidas para proteger las expresiones culturales**

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 5 y 6, una Parte podrá deter-

minar si hay situaciones especiales en que las expresiones culturales en su territorio corren riesgo de extinción, o son objeto de una grave amenaza o requieren algún tipo de medida urgente de salvaguardia.

2. Las Partes podrán adoptar cuantas medidas consideren necesarias para proteger y preservar las expresiones culturales en las situaciones a las que se hace referencia en el párrafo 1, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.
3. Las Partes informarán al Comité Intergubernamental mencionado en el Artículo 23 de todas las medidas adoptadas para enfrentarse con la situación, y el Comité podrá formular las recomendaciones que convenga.

**Artículo 9 - Intercambio de información y transparencia**

Las Partes:

- a. proporcionarán cada cuatro años, en informes a la UNESCO, información apropiada acerca de las medidas que hayan adoptado para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios y en el plano internacional;
- b. designarán un punto de contacto encargado del intercambio de información relativa a la presente Convención;
- c. comunicarán e intercambiarán información sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

**Artículo 10 - Educación y sensibilización del público**

Las Partes deberán:

- a. propiciar y promover el entendimiento de la importancia que

- revisten la protección y fomento de la diversidad de las expresiones culturales mediante, entre otros medios, programas de educación y mayor sensibilización del público;
- b. cooperar con otras Partes y organizaciones internacionales y regionales para alcanzar los objetivos del presente artículo;
  - c. esforzarse por alentar la creatividad y fortalecer las capacidades de producción mediante el establecimiento de programas de educación, formación e intercambios en el ámbito de las industrias culturales. Estas medidas deberán aplicarse de manera que no tengan repercusiones negativas en las formas tradicionales de producción.

#### *Artículo 11 - Participación de la sociedad civil*

Las Partes reconocen el papel fundamental que desempeña la sociedad civil en la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Las Partes fomentarán la participación activa de la sociedad civil en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos de la presente Convención.

#### *Artículo 12 - Promoción de la cooperación internacional*

Las Partes procurarán fortalecer su cooperación bilateral, regional e internacional para crear condiciones que faciliten la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, teniendo especialmente en cuenta las situaciones contempladas en los Artículos 8 y 17, en particular con miras a:

- a. facilitar el diálogo entre las Partes sobre la política cultural;
- b. reforzar las capacidades estratégicas y de gestión del sector público en las instituciones culturales públicas, mediante los intercambios profesionales y culturales

internacionales y el aprovechamiento compartido de las mejores prácticas;

- c. reforzar las asociaciones con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, y entre todas estas entidades, para fomentar y promover la diversidad de las expresiones culturales;
- d. promover el uso de nuevas tecnologías y alentar la colaboración para extender el intercambio de información y el entendimiento cultural, y fomentar la diversidad de las expresiones culturales;
- e. fomentar la firma de acuerdos de coproducción y codistribución.

#### *Artículo 13 - Integración de la cultura en el desarrollo sostenible*

Las Partes se esforzarán por integrar la cultura en sus políticas de desarrollo a todos los niveles a fin de crear condiciones propicias para el desarrollo sostenible y, en este marco, fomentar los aspectos vinculados a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

#### *Artículo 14 - Cooperación para el desarrollo*

Las Partes se esforzarán por apoyar la cooperación para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, especialmente por lo que respecta a las necesidades específicas de los países en desarrollo, a fin de propiciar el surgimiento de un sector cultural dinámico por los siguientes medios, entre otros:

- a. el fortalecimiento de las industrias culturales en los países en desarrollo:
  - i. creando y reforzando las capacidades de los países en desarrollo en materia de producción y difusión culturales;

- ii. facilitando un amplio acceso de sus actividades, bienes y servicios culturales al mercado mundial y a las redes de distribución internacionales;
  - iii. propiciando el surgimiento de mercados locales y regionales viables;
  - iv. adoptando, cuando sea posible, medidas adecuadas en los países desarrollados para facilitar el acceso a su territorio de las actividades, los bienes y los servicios culturales procedentes de países en desarrollo;
  - v. prestando apoyo al trabajo creativo y facilitando, en la medida de lo posible, la movilidad de los artistas del mundo en desarrollo;
  - vi. alentando una colaboración adecuada entre países desarrollados y en desarrollo, en particular en los ámbitos de la música y el cine;
- b. la creación de capacidades mediante el intercambio de información, experiencias y competencias, así como mediante la formación de recursos humanos en los países en desarrollo, tanto en el sector público como en el privado, especialmente en materia de capacidades estratégicas y de gestión, de elaboración y aplicación de políticas, de promoción de la distribución de bienes y servicios culturales, de fomento de pequeñas y medianas empresas y microempresas, de utilización de tecnología y de desarrollo y transferencia de competencias;
- c. la transferencia de técnicas y conocimientos prácticos mediante la introducción de incentivos apropiados, especialmente en el campo de las industrias y empresas culturales;
- d. el apoyo financiero mediante:
- i. la creación de un Fondo Internacional para la Diversidad Cultural de conformidad con lo previsto en el Artículo 18;
  - ii. el suministro de asistencia oficial al desarrollo, según proceda, comprendido el de ayuda técnica, a fin de estimular y apoyar la creatividad;
  - iii. otras modalidades de asistencia financiera, tales como préstamos con tipos de interés bajos, subvenciones y otros mecanismos de financiación.

#### *Artículo 15 - Modalidades de colaboración*

Las Partes alentarán la creación de asociaciones entre el sector público, el privado y organismos sin fines lucrativos, así como dentro de cada uno de ellos, a fin de cooperar con los países en desarrollo en el fortalecimiento de sus capacidades con vistas a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Estas asociaciones innovadoras harán hincapié, en función de las necesidades prácticas de los países en desarrollo, en el fomento de infraestructuras, recursos humanos y políticas, así como en el intercambio de actividades, bienes y servicios culturales.

#### *Artículo 16 - Trato preferente a los países en desarrollo*

Los países desarrollados facilitarán los intercambios culturales con los países en desarrollo, otorgando por conducto de los marcos institucionales y jurídicos adecuados un trato preferente a los artistas y otros profesionales de la cultura de los países en desarrollo, así como a los bienes y servicios culturales procedentes de ellos.

**Artículo 17 - Cooperación internacional en situaciones de grave peligro para las expresiones culturales**

Las Partes cooperarán para prestarse asistencia mutua, otorgando una especial atención a los países en desarrollo, en las situaciones contempladas en el Artículo 8.

**Artículo 18 - Fondo Internacional para la Diversidad Cultural**

1. Queda establecido un Fondo Internacional para la Diversidad Cultural, denominado en adelante “el Fondo”.
2. El Fondo estará constituido por fondos fiduciarios, de conformidad con el Reglamento Financiero de la UNESCO.
3. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:
  - a. las contribuciones voluntarias de las Partes;
  - b. los recursos financieros que la Conferencia General de la UNESCO asigne a tal fin;
  - c. las contribuciones, donaciones o legados que puedan hacer otros Estados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones regionales o internacionales, entidades públicas o privadas y particulares;
  - d. todo interés devengado por los recursos del Fondo;
  - e. el producto de las colectas y la recaudación de eventos organizados en beneficio del Fondo;
  - f. todos los demás recursos autorizados por el Reglamento del Fondo.
4. La utilización de los recursos del Fondo por parte del Comité Intergubernamental se decidirá en función de las orientaciones que imparta la Conferencia de las Partes mencionada en el Artículo 22.

5. El Comité Intergubernamental podrá aceptar contribuciones u otro tipo de ayudas con finalidad general o específica que estén vinculadas a proyectos concretos, siempre y cuando éstos cuenten con su aprobación.
6. Las contribuciones al Fondo no podrán estar supeditadas a condiciones políticas, económicas ni de otro tipo que sean incompatibles con los objetivos perseguidos por la presente Convención.
7. Las Partes aportarán contribuciones voluntarias periódicas para la aplicación de la presente Convención.

**Artículo 19 - Intercambio, análisis y difusión de información**

1. Las Partes acuerdan intercambiar información y compartir conocimientos especializados sobre acopio de información y estadísticas relativas a la diversidad de las expresiones culturales, así como sobre las mejores prácticas para su protección y promoción.
2. La UNESCO facilitará, gracias a la utilización de los mecanismos existentes en la Secretaría, el acopio, análisis y difusión de todas las informaciones, estadísticas y mejores prácticas pertinentes.
3. Además, la UNESCO creará y mantendrá actualizado un banco de datos sobre los distintos sectores y organismos gubernamentales, privados y no lucrativos, que actúan en el ámbito de las expresiones culturales.
4. Para facilitar el acopio de información, la UNESCO prestará una atención especial a la creación de capacidades y competencias especializadas en las Partes que formulen una solicitud de ayuda a este respecto.
5. El acopio de información al que se refiere el presente artículo complementará la información a la que se hace referencia en el Artículo 9.

## V. Relaciones con otros instrumentos

### *Artículo 20 - Relaciones con otros instrumentos: potenciación mutua, complementariedad y no subordinación*

1. Las Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte. En consecuencia, sin subordinar esta Convención a los demás tratados:
  - a. fomentarán la potenciación mutua entre la presente Convención y los demás tratados en los que son Parte;
  - b. cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención.
2. Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean parte.

### *Artículo 21 - Consultas y coordinación internacionales*

Las Partes se comprometen a promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales. A tal efecto, las Partes se consultarán, cuando proceda, teniendo presentes esos objetivos y principios.

## VI. Órganos de la Convención

### *Artículo 22 - Conferencia de las Partes*

1. Se establecerá una Conferencia de las Partes. La Conferencia de las Partes

será el órgano plenario y supremo de la presente Convención.

2. La Conferencia de las Partes celebrará una reunión ordinaria cada dos años en concomitancia, siempre y cuando sea posible, con la Conferencia General de la UNESCO.  
Podrá reunirse con carácter extraordinario cuando así lo decida, o cuando el Comité Intergubernamental reciba una petición en tal sentido de un tercio de las Partes por lo menos.
3. La Conferencia de las Partes aprobará su propio reglamento.
4. Corresponderán a la Conferencia de las Partes, entre otras, las siguientes funciones:
  - a. elegir a los miembros del Comité Intergubernamental;
  - b. recibir y examinar los informes de las Partes en la presente Convención transmitidos por el Comité Intergubernamental;
  - c. aprobar las orientaciones prácticas que el Comité Intergubernamental haya preparado a petición de la Conferencia;
  - d. adoptar cualquier otra medida que considere necesaria para el logro de los objetivos de la presente Convención.

### *Artículo 23 - Comité Intergubernamental*

1. Se establecerá en la UNESCO un Comité Intergubernamental para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, denominado en lo sucesivo "el Comité Intergubernamental", que comprenderá representantes de 18 Estados Parte en la Convención, elegidos por la Conferencia de las Partes para desempeñar un mandato de cuatro años tras la entrada en vigor de la presente Convención de conformidad con el Artículo 29.

2. El Comité Intergubernamental celebrará una reunión anual.
3. El Comité Intergubernamental funcionará bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, cumpliendo sus orientaciones y rindiéndole cuentas de sus actividades.
4. El número de miembros del Comité Intergubernamental pasará a 24 cuando el número de Partes en la Convención ascienda a 50.
5. La elección de los miembros del Comité Intergubernamental deberá basarse en los principios de la representación geográfica equitativa y la rotación.
6. Sin perjuicio de las demás atribuciones que se le confieren en la presente Convención, las funciones del Comité Intergubernamental serán las siguientes:
  - a. promover los objetivos de la Convención y fomentar y supervisar su aplicación;
  - b. preparar y someter a la aprobación de la Conferencia de las Partes orientaciones prácticas, cuando ésta lo solicite, para el cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la Convención;
  - c. transmitir a la Conferencia de las Partes informes de las Partes, junto con sus observaciones y un resumen del contenido;
  - d. formular las recomendaciones apropiadas en los casos que las Partes en la Convención sometan a su atención de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, y en particular su Artículo 8;
  - e. establecer procedimientos y otros mecanismos de consulta para promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales;
  - f. realizar cualquier otra tarea que le pueda pedir la Conferencia de las Partes.
7. formidad con su Reglamento, podrá invitar en todo momento a entidades públicas o privadas y a particulares a participar en sus reuniones para consultarlos sobre cuestiones específicas.
8. El Comité Intergubernamental elaborará su propio Reglamento y lo someterá a la aprobación de la Conferencia de las Partes.

**Artículo 24 - Secretaría de la UNESCO**

1. Los órganos de la Convención estarán secundados por la Secretaría de la UNESCO.
2. La Secretaría preparará los documentos de la Conferencia de las Partes y del Comité Intergubernamental, así como los proyectos de los órdenes del día de sus reuniones, y coadyuvará a la aplicación de sus decisiones e informará sobre dicha aplicación.

**VII. Disposiciones finales**

**Artículo 25 - Solución de controversias**

1. En caso de controversia acerca de la interpretación o aplicación de la presente Convención, las Partes procurarán resolverla mediante negociaciones.
2. Si las Partes interesadas no llegaran a un acuerdo mediante negociaciones, podrán recurrir conjuntamente a los buenos oficios o la mediación de una tercera parte.
3. Cuando no se haya recurrido a los buenos oficios o la mediación o no se haya logrado una solución mediante negociaciones, buenos oficios o mediación, una Parte podrá recurrir a la conciliación de conformidad con el procedimiento que figura en el Anexo de la presente Convención. Las Partes examinarán de buena fe la propuesta que

formule la Comisión de Conciliación para solucionar la controversia.

4. En el momento de la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada Parte podrá declarar que no reconoce el procedimiento de conciliación previsto *supra*. Toda Parte que haya efectuado esa declaración podrá retirarla en cualquier momento mediante una notificación dirigida al Director General de la UNESCO.

**Artículo 26 - Ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por parte de los Estados Miembros**

1. La presente Convención estará sujeta a la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados Miembros de la UNESCO, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
2. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán ante el Director General de la UNESCO.

**Artículo 27 – Adhesión**

1. La presente Convención quedará abierta a la adhesión de todo Estado que no sea miembro de la UNESCO, pero que pertenezca a las Naciones Unidas o a uno de sus organismos especializados y que haya sido invitado por la Conferencia General de la Organización a adherirse a la Convención.
2. La presente Convención quedará abierta asimismo a la adhesión de los territorios que gocen de plena autonomía interna reconocida como tal por las Naciones Unidas pero que no hayan alcanzado la plena independencia de conformidad con la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, y que tengan competencia sobre las materias regidas por esta Convención, incluida la de suscribir tratados en relación con ellas.

3. Se aplicarán las siguientes disposiciones a las organizaciones de integración económica regional:

- a. la presente Convención quedará abierta asimismo a la adhesión de toda organización de integración económica regional, estando ésta a reserva de lo dispuesto en los apartados siguientes, vinculada por las disposiciones de la presente Convención de igual manera que los Estados Parte;
- b. de ser uno o varios Estados Miembros de una organización de ese tipo Partes en la presente Convención, esa organización y ese o esos Estados Miembros decidirán cuáles son sus responsabilidades respectivas en lo referente al cumplimiento de sus obligaciones en el marco de la presente Convención. Ese reparto de responsabilidades surtirá efecto una vez finalizado el procedimiento de notificación previsto en el apartado c) *infra*. La organización y sus Estados Miembros no estarán facultados para ejercer concomitantemente los derechos que emanan de la presente Convención. Además, para ejercer el derecho de voto en sus ámbitos de competencia, la organización de integración económica regional dispondrá de un número de votos igual al de sus Estados Miembros que sean Parte en la presente Convención. La organización no ejercerá el derecho de voto si sus Estados Miembros lo ejercen, y viceversa;
- c. la organización de integración económica regional y el o los Estados Miembros de la misma que hayan acordado el reparto de responsabilidades previsto en el apartado b) *supra* informarán de éste a las Partes, de la siguiente manera:

- i. en su instrumento de adhesión dicha organización declarará con precisión cuál es el reparto de responsabilidades con respecto a las materias regidas por la presente Convención;
  - ii. de haber una modificación ulterior de las responsabilidades respectivas, la organización de integración económica regional informará al depositario de toda propuesta de modificación de esas responsabilidades, y éste informará a su vez de ello a las Partes;
  - d. se presume que los Estados Miembros de una organización de integración económica regional que hayan llegado a ser Partes en la Convención siguen siendo competentes en todos los ámbitos que no hayan sido objeto de una transferencia de competencia a la organización, expresamente declarada o señalada al depositario;
  - e. se entiende por “organización de integración económica regional” toda organización constituida por Estados soberanos miembros de las Naciones Unidas o de uno de sus organismos especializados, a la que esos Estados han transferido sus competencias en ámbitos regidos por esta Convención y que ha sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, a ser Parte en la Convención.
4. El instrumento de adhesión se depositará ante el Director General de la UNESCO.

#### *Artículo 28 – Punto de contacto*

Cuando llegue a ser Parte en la presente Convención, cada Parte designará el punto de contacto mencionado en el Artículo 9.

#### *Artículo 29 - Entrada en vigor*

1. La presente Convención entrará en vigor tres meses después de la fecha de depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, pero sólo para los Estados o las organizaciones de integración económica regional que hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión en esa fecha o anteriormente. Para las demás Partes, entrará en vigor tres meses después de efectuado el depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
2. A efectos del presente artículo, no se considerará que los instrumentos de cualquier tipo depositados por una organización de integración económica regional vienen a añadirse a los instrumentos ya depositados por sus Estados Miembros.

#### *Artículo 30 - Regímenes constitucionales federales o no unitarios*

Reconociendo que los acuerdos internacionales vinculan asimismo a las Partes, independientemente de sus sistemas constitucionales, se aplicarán las siguientes disposiciones a las Partes que tengan un régimen constitucional federal o no unitario:

- a. por lo que respecta a las disposiciones de la presente Convención cuya aplicación incumba al poder legislativo federal o central, las obligaciones del gobierno federal o central serán idénticas a las de las Partes que no son Estados federales;
- b. por lo que respecta a las disposiciones de la presente Convención cuya aplicación sea de la competencia de cada una de las unidades constitu-

yentes, ya sean Estados, condados, provincias o cantones que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén facultados para tomar medidas legislativas, el gobierno federal comunicará con su dictamen favorable esas disposiciones, si fuere necesario, a las autoridades competentes de las unidades constituyentes, ya sean Estados, condados, provincias o cantones, para que las aprueben.

### *Artículo 31 - Denuncia*

1. Toda Parte en la presente Convención podrá denunciarla.
2. La denuncia se notificará por medio de un instrumento escrito, que se depositará ante el Director General de la UNESCO.
3. La denuncia surtirá efecto 12 meses después de la recepción del instrumento de denuncia.

No modificará en modo alguno las obligaciones financieras que haya de asumir la Parte denunciante hasta la fecha en que su retirada de la Convención sea efectiva.

### *Artículo 32 - Funciones del depositario*

El Director General de la UNESCO, en su calidad de depositario de la presente Convención, informará a los Estados Miembros de la Organización, los Estados que no son miembros, las organizaciones de integración económica regional mencionadas en el Artículo 27 y las Naciones Unidas, del depósito de todos los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión contemplados en los Artículos 26 y 27 y de las denuncias previstas en el Artículo 31.

### *Artículo 33 - Enmiendas*

1. Toda Parte en la presente Convención podrá proponer enmiendas a la misma

mediante comunicación dirigida por escrito al Director General. Éste transmitirá la comunicación a todas las demás Partes. Si en los seis meses siguientes a la fecha de envío de la comunicación la mitad por lo menos de las Partes responde favorablemente a esa petición, el Director General someterá la propuesta al examen y eventual aprobación de la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes.

2. Las enmiendas serán aprobadas por una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes.
3. Una vez aprobadas, las enmiendas a la presente Convención deberán ser objeto de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por las Partes.
4. Para las Partes que hayan ratificado, aceptado o aprobado enmiendas a la presente Convención, o se hayan adherido a ellas, las enmiendas entrarán en vigor tres meses después de que dos tercios de las Partes hayan depositado los instrumentos mencionados en el párrafo 3 del presente artículo. A partir de ese momento la correspondiente enmienda entrará en vigor para cada Parte que la ratifique, acepte, apruebe o se adhiera a ella tres meses después de la fecha en que la Parte haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
5. El procedimiento previsto en los párrafos 3 y 4 no se aplicará a las enmiendas al Artículo 23 relativo al número de miembros del Comité Intergubernamental. Estas enmiendas entrarán en vigor en el momento mismo de su aprobación.
6. Los Estados u organizaciones de integración económica regionales mencionadas en el Artículo 27, que pasen a ser Partes en esta Convención después de la entrada en vigor de enmiendas de conformidad con el párrafo 4 del presente artículo y que no manifiesten una intención en sentido contrario serán considerados:

- a. Partes en la presente Convención así enmendada; y
- b. Partes en la presente Convención no enmendada con respecto a toda Parte que no esté obligada por las enmiendas en cuestión.

**Artículo 34 - Textos auténticos**

La presente Convención está redactada en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, siendo los seis textos igualmente auténticos.

**Artículo 35 - Registro**

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, la presente Convención se registrará en la Secretaría de las Naciones Unidas a petición del Director General de la UNESCO.

**Anexo  
Procedimiento de conciliación**

**Artículo 1 - Comisión de Conciliación**

Se creará una Comisión de Conciliación a solicitud de una de las Partes en la controversia. A menos que las Partes acuerden otra cosa, esa Comisión estará integrada por cinco miembros, dos nombrados por cada Parte interesada y un Presidente elegido conjuntamente por esos miembros.

**Artículo 2 - Miembros de la Comisión**

En las controversias entre más de dos Partes, aquellas que compartan un mismo interés nombrarán de común acuerdo a sus respectivos miembros en la Comisión.

Cuando dos o más Partes tengan intereses distintos o haya desacuerdo en cuanto a las Partes que tengan el mismo interés, nombrarán a sus miembros por separado.

**Artículo 3 - Nombramientos**

Si, en un plazo de dos meses después de haberse presentado una solicitud de creación de una Comisión de Conciliación, las Partes no hubieran nombrado a todos los miembros de la Comisión, el Director General de la UNESCO, a instancia de la Parte que haya presentado la solicitud, procederá a los nombramientos necesarios en un nuevo plazo de dos meses.

**Artículo 4 - Presidente de la Comisión**

Si el Presidente de la Comisión de Conciliación no hubiera sido designado por ésta dentro de los dos meses siguientes al nombramiento del último miembro de la Comisión, el Director General de la UNESCO, a instancia de una de las Partes, procederá a su designación en un nuevo plazo de dos meses.

**Artículo 5 - Fallos**

La Comisión de Conciliación emitirá sus fallos por mayoría de sus miembros. A menos que las Partes en la controversia decidan otra cosa, determinará su propio procedimiento. La Comisión formulará una propuesta de solución de la controversia, que las Partes examinarán de buena fe.

**Artículo 6 - Desacuerdos**

Cualquier desacuerdo en cuanto a la competencia de la Comisión de Conciliación será zanjado por la propia Comisión.

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

# **La responsabilidad social empresaria y las finanzas\***

Adrián Zicari

## **I. Introducción: qué es la RSE**

Mucho se habla hoy, tanto en medios empresariales como académicos, acerca de la responsabilidad social empresaria (a partir de ahora RSE). Sin embargo, a pesar de lo mucho que se habla al respecto, ésta continúa siendo una expresión ambigua, de difícil delimitación y sobre la que en los hechos cuesta ponerse de acuerdo. Nótese que acciones de muy diversa índole (por ejemplo: donaciones, acuerdos de colaboración con ONGs,

\* El presente artículo es una adaptación y resumen de ideas y conceptos presentados en el libro de Zicari (2007), *Responsabilidad social empresaria. Una visión financiera* (Buenos Aires, Edicon, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires), y en el artículo "Fondos responsables: una exploración de su viabilidad en el mercado de capitales argentino" (de próxima publicación). Estas ideas forman parte de un proyecto de investigación actualmente llevado a cabo en Universidad UCEL (Rosario) y vinculado también a la tesis doctoral del autor.

### **ADRIÁN ZICARI**

Profesor universitario y consultor de empresas. Contador público (U. Nac. de Rosario) y MBA (U. Adolfo Ibáñez, Chile). Especializado en Finanzas, designación CFA (Chartered Financial Analyst). Profesor de Finanzas en CEMA y Universidad de Palermo (Bs. As. y en UCEL (Univ. Centro Educativo Latinoamericano), de Rosario). Profesor visitante en Univ. de Valparaíso (Chile) y en la Univ. Federico Santa María (Chile). Capacitador ejecutivo en IEEC (Buenos Aires) y en IRAM (Filial Litoral).

programas de asistencia social a empleados o a la comunidad, campañas de cuestiones de interés público, por sólo mencionar algunas iniciativas) suelen englobarse dentro del mundo de la RSE.<sup>1</sup> Por otro lado, basta con buscar las definiciones de RSE propuestas por las principales entidades de referencia en América Latina y en el exterior para reconocer la gran diversidad de enfoques y aspectos que se incluyen dentro de la misma.<sup>2</sup>

Cabría entonces preguntarse: ¿qué es exactamente la RSE? En resumidas cuentas, podemos decir que hay básicamente un debate entre dos modelos de RSE. Por una parte, tenemos un *enfoque más “externo”* de la RSE, que suele vincularse principalmente a acciones benéficas o filantrópicas, de por sí buenas pero aisladas de la operación de la empresa. Tenemos aquí una empresa que trabaja como siempre (podríamos decir *business as usual*) y que tiene además un departamento, un área o una fundación que se encarga de la RSE de modo excluyente y separado de la actividad cotidiana de la empresa.

Por otra parte, tenemos un *enfoque más integrador* de la RSE, que presta atención al modelo de negocios de la firma. Aquí se busca, en cambio, que todas las operaciones de la empresa procuren estar en consonancia con principios de RSE, independientemente de que además la empresa haga, si quiere, algún desprendimiento o liberalidad, que será siempre bienvenida pero que no conforma el *quid* de la RSE, al menos según este enfoque integrador.

Según este último modelo, que es el que paulatinamente está prevaleciendo en el debate mundial, surgen algunas ideas básicas:

- La RSE como una preocupación que va *más allá de la obligación legal*. En este sentido es curioso ver cómo todavía hoy hay empresas que ponen en sus documentos oficiales referencias de este estilo: “la compañía cumple rigurosamente la ley”, como si este cumplimiento no fuera lo mínimo que se debería requerir a una empresa que opera dentro de una comunidad. En este sentido, nos debería quedar claro que el cumplimiento de la ley (en tanto que ésta sea justa) no es una acción optativa. Podríamos preguntarnos entonces: ¿por qué la RSE va más allá de la ley? ¿Por qué no hay leyes más rigurosas que incluyan la RSE entre las obligaciones corporativas? Porque necesariamente, la ley, por mejor hecha que esté, no puede contemplar todas las circunstancias y particularidades de la vida social y, por ende, habrá siempre un espacio para acciones voluntarias de impacto social positivo.

Podríamos pensar así que la ley fija un mínimo exigible y que la RSE procura acercarse aún más al bien común.

- *Una relación estrecha entre empresa y sus partes interesadas: los “stakeholders”.* ¿Quiénes son estos *stakeholders*? Son una larga lista de públicos vinculados a la empresa por diversos motivos y que tienen ciertos intereses considerados legítimos, por ejemplo: clientes, proveedores, empleados, vecinos, poderes públicos, accionistas, entre otros. Nótese que aquí incluimos a los accionistas dentro de la lista de *stakeholders*, vale decir, entendemos que la empresa debe prestar atención a sus accionistas en tanto que son proveedores de capital, pero no a costa de los intereses de los otros *stakeholders*.
- *Una receptividad de la empresa a las inquietudes de la sociedad.*<sup>3</sup> véase que la palabra “responsabilidad” tiene que ver etimológicamente con la palabra “respuesta”. Hay, entonces, una idea acerca de que la sociedad reclama actitudes o comportamientos y que la empresa debería atenderlos. Por ejemplo, el creciente rechazo a la industria tabacalera en el mundo ha llevado a la misma a cambiar sus estrategias y, en algunos casos, incluso a la desinversión o diversificación de negocios. Podría quizás verse hoy una tendencia similar en los productos alimenticios considerados “chatarra”.

Una breve reflexión acerca de estos puntos que hemos apenas esbozado nos llevará a ver que se trata de cuestiones difíciles y, en los dos últimos casos, ciertamente polémicas. En el caso de los *stakeholders*, si bien la idea de escuchar a distintos públicos interesados no puede dejar de ser positiva, un enfoque de *stakeholders* a ultranza puede ser difícil de aplicar. ¿Puede pensarse acaso que todos los *stakeholders* tienen visiones compartidas? La lógica y la experiencia indican que frecuentemente hay opiniones e intereses contrapuestos. ¿Qué hacer en tales casos? ¿Quién tiene razón? Lamentablemente, el criterio de los *stakeholders* no nos da estas respuestas; simplemente nos recuerda la existencia de distintos grupos de interesados en la empresa. La compatibilización de estas cuestiones deberá hacerse sobre la base de criterios de justicia, los que son lógicamente preexistentes a este concepto de *stakeholders*.

También la idea de la *receptividad* de la empresa al cambio social es en sí misma positiva. Qué duda cabe de que una compañía debería estar permanentemente atenta a las inquietudes comunitarias, reclamos o preocupaciones de la sociedad que pudieran tener impacto a largo plazo en el negocio de

la empresa. Como cualquier empresario bien sabe, el valor de una empresa no radica tanto en sus activos físicos (por ejemplo: inmuebles, maquinarias, rodados), sino más bien en su capacidad de generar negocios en el largo plazo. Si estos negocios fueran cuestionados (el mencionado ejemplo del tabaco), la empresa correría graves riesgos en cuanto a su existencia futura. Sin embargo, esta idea, aunque poderosa, debería ser motivo de una seria reflexión: es bueno que la empresa responda a las inquietudes sociales, en tanto que estas inquietudes sean justas. Correríamos quizás el riesgo de caer en un relativismo valorativo: hacemos aquello que la comunidad quiere sin pensar si ese deseo es justo o no.

De todos modos, más allá de las anteriores consideraciones, queda en claro que la RSE no es tanto un programa (aunque hay muy buenos programas de difusión de RSE) ni la aplicación ciega de un manual o de alguna certificación, sino más bien un modo de ser empresa, un estilo de hacer negocios. Lógicamente, esta RSE deberá adaptarse a las inquietudes que la sociedad exprese en cada momento y lugar: es razonable pensar, por ejemplo, que las prioridades sociales diferirán en distintos países y aun en el mismo país conforme éste se desarrolla.

## II. RSE y mercado financiero

¿Por qué hablamos de RSE en las finanzas? ¿Qué tiene que ver la responsabilidad social de las empresas (RSE) con las finanzas? A primera vista parecen cuestiones inconexas: el mundo de los valores y el mundo de los números. Sin embargo, a poco que lo pensamos, veremos que si la RSE fuera una realidad y no un eslogan pasajero, ésta RSE debería materializarse en hechos concretos. Es que el mundo de las finanzas es cuantitativo, orientado a lo tangible, a las mediciones, comparaciones y rankings. La RSE, para tener “derecho de ciudadanía” en el mundo de la empresa, debería poder traducirse en el lenguaje de los negocios, que son los números. ¿Es esto posible? Es posible, aunque no es sencillo. Desde hace unos años a esta parte se están desarrollando muchas iniciativas tendientes a medir y exponer cuestiones *soft* o cualitativas de la empresa, como por ejemplo: comportamiento ambiental, relación con la comunidad, clima laboral, entre otros temas. Sólo por mencionar algunos ejemplos relevantes mencionaremos los siguientes esquemas:

- *Modelos de “triple bottom line”*: reportes corporativos que muestran no sólo los estados contables tradicionales, sino también la *performance* social y ambiental. De ahí el nombre de “triple línea de resultados”, que transmite así la idea de que la rentabilidad económica no debería ser a expensas de los resultados ambientales o sociales.
- *Certificaciones*: en las cuales un tercero, generalmente una entidad internacional privada de prestigio, da fe de cierto comportamiento de la empresa. Están, por ejemplo, las conocidas certificaciones ISO y también certificaciones laborales o ambientales.
- *Participación en premios empresarios, adhesión a principios o membresías en ONGs relevantes*: aunque estas acciones no garantizan de por sí un comportamiento “responsable” de la empresa, al menos dan a entender una cierta inquietud por la cuestión que debería materializarse en comportamientos concretos.

Ahora bien, suponiendo que esta RSE pudiera ser medible, o al menos estimable, ¿qué relación podría tener la misma con la operatoria financiera cotidiana? En otras palabras, ¿en qué consiste esta responsabilidad social en el mercado financiero? En nuestra opinión, ésta se concreta en una tendencia creciente en el mundo de las personas e instituciones que orientan sus *políticas de inversión* conforme a criterios no sólo económicos, sino también sociales, ambientales y éticos.

¿Es esto una contradicción? No necesariamente. Pensemos que el uso eficiente de los recursos es en sí un valor ético. De este modo, la rentabilidad de una empresa significa en primera instancia que los recursos que se le han confiado se han aplicado con buenos criterios y que han rendido fruto. Sin embargo, si la mayor rentabilidad de una empresa significara un costo ambiental, social o la participación en un negocio polémico (por ejemplo tabaco, alcohol, armas), es posible pensar que existan costos sociales, ocultos, no evidentes, que impliquen que en última instancia se reduzca o incluso se anule el beneficio de la empresa para la comunidad.

A principios de los 70 surgieron en los Estados Unidos fondos “éticos” o “responsables” que se abstendrían de invertir en algunas empresas o industrias cuestionables. Lógicamente querían ganar dinero, pero dentro de ciertas restricciones coherentes con los principios personales o institucionales de sus fundadores. Lo curioso fue que estos fondos, que al principio eran sólo un fenómeno marginal y anecdótico, crecieron pau-

latinamente hasta llegar a tener una relevancia innegable. Según el reporte del año 2005 del influyente Social Investment Forum (Social Investment Forum, 2006), sólo en los Estados Unidos hay inversiones por 2,3 trillones de dólares invertidos con algún criterio ambiental o social (aproximadamente el 10 % de los fondos administrados en ese país). Si agregáramos las cifras correspondientes a los mercados europeos y de Asia-Pacífico, los números absolutos serían aún más importantes. Entre los países europeos lideran claramente Holanda y el Reino Unido, con participaciones relevantes Alemania, Francia e Italia.

En estos fondos, los criterios de selección de *portfolio* varían notablemente: en los Estados Unidos es muy popular la restricción a la industria tabacalera, en tanto que en los mercados europeos el principal criterio es la exclusión de la industria armamentística. Por otro lado, podemos ver una adopción progresiva de este tipo de inquietudes en fondos de inversión tradicionales, aunque éstos no se denominen abiertamente “responsables”. De hecho, hoy gran parte de los principales bancos de inversión del mundo ofrece al menos algún producto financiero catalogado como ético o responsable.

Básicamente hay tres esquemas de organización de estos fondos:

- *Negative screening* o exclusión lisa y llana de algunos sectores por considerarlos indeseables o inconvenientes (por ejemplo, la firma inglesa Friends Provident no invierte en la industria de defensa). En esta alternativa, se entiende que el inversor se abstiene de invertir en ciertas industrias, independientemente de que estas pudieran resultar económicamente atractivas.
- *Best in class* o *positive screening*, donde se busca premiar las mejores conductas empresarias mediante una selección de empresas sin excluir sectores *a priori*. Podríamos pensar, por ejemplo, que un fondo de este tipo sí podría invertir en aquellas empresas de la industria de defensa que cuenten con ciertos comportamientos éticos: se podría alegar que no es lo mismo vender armas a un Estado democrático que a un grupo rebelde. Sin embargo, quien por principio se opone al negocio de las armas no estará de acuerdo con el argumento anterior.
- *Engagement* (o *compromiso*). Aquí se intenta influir, a través de los mecanismos legales previstos en las normas de derecho societario, en la toma de decisiones empresarias. Este enfoque, aunque de gran arraigo en paí-

ses angloparlantes, no lo consideraremos relevante para América Latina, dada la tradición más “continental” de nuestro derecho societario, mucho menos defensor de las minorías accionarias.

### III. Pero ¿esto conviene?

La lógica pregunta es si este tipo de inversiones es rentable. ¿Será que el inversor ético asume un costo por su conducta o que, por el contrario, puede resultarle conveniente esta estrategia de inversión? Se han hecho decenas de estudios académicos en el mundo; por ejemplo, un reciente informe para el gobierno británico sostiene que el 85 % de una cantidad de estudios en distintos países muestra una correlación entre gestión ambiental y *performance* financiera (Innovest, 2004). Como vemos, la tendencia parece ser favorable, aunque todavía no es algo concluyente. Téngase en cuenta que la novedad de este estilo de inversión hace difícil todavía llegar a una conclusión definitiva.

Nótese que la pregunta acerca de la conveniencia de las inversiones responsables puede esconder un cierto contrasentido. Si un inversor elige hacer un cierto tipo de inversión incorporando en su decisión inquietudes éticas, no tiene sentido (al menos para un inversor de esa naturaleza) pensar en el “costo de oportunidad” de no haber tomado una inversión que sea éticamente cuestionable. Aquí se trata simplemente de una consistencia entre valores adoptados y patrimonio invertido, no teniendo así demasiada relevancia el hacer un *benchmark* entre un *portfolio* de inversiones “ético” y un *portfolio* convencional.

Por otro lado, téngase en cuenta que seguimos hablando de un inversor que, como tal, continúa pretendiendo una rentabilidad, aunque sujeta a mayores exigencias. En este sentido, nos diferenciamos de los llamados “proyectos sociales”, sin recupero de la inversión, que se inscribirían más bien en el ámbito de las donaciones.

### IV. ¿Es posible algo así en la Argentina?

Pensamos que sí, aunque con las lógicas adaptaciones a nuestro mercado emergente. En este sentido, resulta muy interesante el ejemplo de Brasil, donde hace muy poco se creó el “Índice de Sustentabilidad Empresaria”

(ISE), una herramienta de inversión que consiste en una canasta de acciones de compañías seleccionadas según parámetros sociales y ambientales. Este índice es presentado por la Bolsa de Sao Paulo (Bovespa) y constituye un referente para los inversores que tienen estas inquietudes.<sup>4</sup>

El ISE fue una creación conjunta de la influyente Fundación Getulio Vargas y el Bovespa, con un fuerte apoyo empresario. En nuestra opinión, hay varios puntos a favor en este modelo:

- Un acuerdo institucional entre actores fuertes que genera credibilidad del producto en el mercado financiero.
- Disminución de costos de análisis e implementación, dada la participación conjunta de varios sectores (instituciones y empresas).
- Un sólido apoyo por parte del Bovespa: el índice ISE se presenta como uno más de los índices institucionales bursátiles. Así como, por ejemplo, la Bolsa de Buenos Aires tiene el índice Merval (junto con otros índices), el Bovespa presenta el índice ISE junto con los otros índices bursátiles principales.

Dado lo reciente de la experiencia del ISE, sería muy prematuro emitir ahora un juicio respecto de este modelo. Rescatamos, de todos modos, el hecho de que los brasileños hayan inteligentemente adaptado un esquema apropiado para un mercado emergente (el enfoque *best in class* o *positive screening*) según las necesidades específicas de su país. Hubiera resultado difícil, en cambio, haber hecho un *negative screening* porque ello hubiera implicado excluir de plano a sectores o empresas, lo que sólo puede hacerse fácilmente cuando se cuenta con una gran cantidad de títulos que cotizan (como comparación, la Bolsa de Nueva York cuenta con más de tres mil compañías listadas). También, como antes habíamos mencionado, el criterio de *engagement* o compromiso resultaría de imposible (o casi imposible) aplicación en países de tradición jurídica latina.

Muy posiblemente, para el mercado argentino (y otros mercados latinoamericanos) la mejor opción en este momento pase por un camino similar, modificando quizás el conjunto de criterios según las inquietudes de nuestros inversores y las escuetas posibilidades de diversificación que tiene el mercado argentino.

Más allá de esta herramienta financiera y su posible viabilidad, deberíamos pensar en algunas cuestiones vinculadas a esta relación entre RSE y finanzas:

- Podríamos pensar que aquellas empresas locales que trabajen con respeto de criterios ambientales y sociales serán prioritariamente elegibles por los fondos éticos (locales o internacionales) que se creen en el futuro. Podríamos imaginar incluso que esos fondos estarían dispuestos a invertir a mejores tasas que las de mercado en su interés por participar en empresas de este tipo, lo que redundaría en un evidente beneficio para este tipo de proyectos empresariales.
- ¿Cómo ven los inversores locales esta cuestión? ¿Estarán dispuestos a hacer el esfuerzo de indagar y conocer acerca de las conductas de las empresas en las que invierten? ¿Llegarán, si fuera el caso, a sacrificar oportunidades de inversión reñidas con sus principios morales? Evidentemente falta, al menos en la Argentina, un trabajo de reflexión y concientización acerca de esta problemática.
- Para el surgimiento de este tipo de inversiones en nuestro medio, será indispensable que exista mayor información. Como sugerimos en el punto anterior, obtener información sobre los comportamientos de una empresa cotizante puede ser una tarea difícil, ardua y costosa. En este sentido, una acción positiva de los poderes públicos podría consistir en la exigencia de mayor información por parte de las compañías que cotizan en la bolsa. En este sentido, la experiencia reciente del Reino Unido es muy ilustrativa: el gobierno ha privilegiado acciones de este tipo (las llaman *light touch legislation*), en la idea de que las fuerzas del mercado, al contar con mayor información, proveerán el fortalecimiento de las inversiones éticas o responsables.
- Pensemos que el sector financiero tiene una particularidad especial: depende de la confianza del público en un valor intangible cual es el cumplimiento de promesas (sean éstas la devolución de un capital, la cobertura de un siniestro, por ejemplo), lo que lo diferencia claramente de una industria clásica que produce productos tangibles, más fácilmente comparables. Esto implica que una empresa del sector financiero debería cuidar con esmero este mencionado valor intangible, el que se manifiesta en muchas acciones concretas, entre ellas, su política de inversiones. Según la experiencia de los mercados internacionales, una empresa financiera que pueda satisfactoriamente demostrar que su *portfolio* de inversiones considera inquietudes sociales es vista por el público inversor con mejores ojos y termina siendo, en última instancia, atractiva para la fidelización de inversionistas de largo plazo.

## V. Conclusiones

Hemos procurado mostrar una visión moderna y flexible de la responsabilidad social empresaria, que busque plasmarse efectivamente en la vida de nuestras empresas locales. Pensamos que la RSE debe salir de los discursos y de las declaraciones grandilocuentes para aterrizar en el terreno cotidiano de las realidades de negocios.

En definitiva, para que la responsabilidad social de las empresas sea una realidad, ésta debe necesariamente apoyarse en la responsabilidad social del mercado financiero. Sostenemos que ésta ha sido la experiencia concluyente de los países desarrollados y debería ser también la nuestra. Hay aquí a nuestro juicio una oportunidad para aquellas empresas e inversores que tomen la delantera en el camino de la responsabilidad social empresaria.

### Notas

1. Un extenso detalle de acciones de RSE puede verse en Sylvester, Roberto (2006), "RSE, una visión integral, apuntada más que a una nueva estrategia de negocios, a un nuevo modelo de ser empresario", documento de trabajo, Buenos Aires, pág. 4.
2. IARSE (2003). *Algunas definiciones de RSE* (Iarse, Córdoba, 2003) es un documento con muchas definiciones posibles. Lógicamente, no son exhaustivas pero sirven para darnos una idea de las múltiples posibilidades del concepto de RSE.
3. Una muy interesante presentación de este concepto puede verse en Davis, Ian (2005). "The Biggest Contract", en *The Economist*, mayo de 2005.
4. Sugerimos ver la página web: [www.bovespa.com.br](http://www.bovespa.com.br).

### Referencias bibliográficas

- DAVIS, Ian (2005). "The Biggest Contract", en *The Economist*, mayo de 2005.
- IARSE (2003). *Algunas definiciones de RSE*, Iarse, Córdoba.
- Innovest (2004). *Environmental governance*, Londres, Innovest Group.
- SOCIAL INVESTMENT FORUM (2006). *2005 Report on SRI in the US*, Washington, Social Investment Forum.
- SYLVESTER, Roberto (2006). "RSE, una visión integral, apuntada más que a una nueva estrategia de negocios, a un nuevo modelo de ser empresario", documento de trabajo, Buenos Aires.

ZICARI, A. (2007). *Responsabilidad social empresaria. Una visión financiera*, Buenos Aires, Edicon, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires.

ZICARI, A. "Fondos responsables: una exploración de su viabilidad en el mercado de capitales argentino" (de próxima publicación).

## RESUMEN

Luego de una conceptualización acerca de la responsabilidad social empresaria (RSE) y su contenido, se muestra la relación de esta temática con el mundo de las finanzas y, en particular, con el mercado de capitales. Se comenta acerca de la creciente interrelación que están teniendo las inversiones en mercados de capitales y la RSE en el mundo, para analizar luego la viabilidad de posibles desarrollos similares en América Latina.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007

# **La medición de la democracia El ejemplo del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina**

Emily Calaminus

## **I. Introducción**

La elaboración de *rankings* y *ratings* es un fenómeno de nuestros tiempos cuya presencia en la vida cotidiana ya no queda circunscrita a los resultados de las competencias deportivas o a la sección económica de los diarios. El pronóstico del tiempo no indica sólo la temperatura en grados centígrados sino también la “sensación térmica”, cuyo objeto es expresar el frío o el calor que “realmente” sentimos. En el día a día estamos rodeados, asimismo, de indicadores estadísticos tales como el producto bruto anual o la distribución de ingresos de un país, además de enterarnos de los resultados de estudios basados en la percepción, como aquellos referidos a libertad de prensa, corrupción o grado de desarrollo. Incluso conceptos más bien abstractos han debido someterse a los imperativos de la descripción cuantitativa. Es más, cuanto más difícil resulta captar un cierto fenómeno, tanto más grande parece ser el esfuerzo por lograr una caracterización sistemática, cuantitativa. Eso mismo pasa con el nivel de democratización; además de numerosos estudios de fenómenos multidimensionales como la corrupción, la libertad de prensa, la gobernabilidad, etc., en los últimos

### **EMILY CALAMINUS**

Graduada en la Universidad de Passau en 2006 con estudios en Ciencias Económicas y Culturales. Licenciatura en Estudios de Literatura y Civilización Francesa por la Universidad de Sorbonne Nouvelle. Actualmente realiza un doctorado en Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín.

años se multiplicaron los esfuerzos por “medir” la calidad democrática de un Estado. Un ejemplo: “En su informe más reciente, la organización de derechos humanos norteamericana Freedom House volvió a clasificar [...] a Rusia en el grupo de los países sin libertad” (Cfr. Karatnycky, 2004), señala el matutino alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* en su edición del 17 de junio de 2006. El estudio “Freedom in the World 2005”, sobre el cual informa el *FAZ*, ha dejado de definir ese año a Rusia como “democracia electoral”. Ello se desprende de un *rating* de 5,5 puntos en una escala de 1 (mejor resultado) a 7 (peor resultado). A conclusiones similares llega el *Bertelsmann Transformation Index*, elaborado por la fundación homónima, que ese mismo año asigna a Rusia el status de “democracia fuertemente defectuosa” y la ubica en cuanto al grado de democracia y economía de mercado detrás de Armenia, Benín y Bahrein, más exactamente en el puesto número 47 de un total de 119 países (Cfr. Bertelsmann Stiftung, 2005). Es posible que una definición tan rotunda pudiera sorprender en 2006, precisamente tratándose de un país que algunos consideraron una “democracia impecable”. No obstante, los acontecimientos más recientes no hacen más que confirmar las mediciones de 2005 y 2006.

Sin embargo, ¿qué expresa realmente un valor de 5,5 o una ubicación detrás de Bahrein? ¿Qué es lo que indica que en Rusia no hay libertad y que la democracia es defectuosa? ¿Quién debe definir los indicadores de la calidad democrática y fijar su valencia? ¿Acaso la democracia no es un fenómeno carente de medida en virtud de sus formas culturalmente divergentes?

Los objetivos que se han fijado el estudio de la organización Freedom House y el *Bertelsmann Transformation Index* consisten, para la primera, en registrar las libertades políticas y cívicas así como la clasificación en democracias electorales, en tanto que para la segunda se trata de medir el grado de democracia y de economía de mercado en un país. Los métodos aplicados van más allá de la clasificación nominal: a cada país se le asigna un determinado puntaje (*rating*), a partir del cual se puede confeccionar un orden de prelación (*ranking*). No todas las mediciones de democracia consideran sus relevamientos necesariamente un *ranking*. No obstante, el *rating* es el corazón de todos los métodos.

Objeto de la presente contribución es analizar cómo está concebido un *rating* de este tipo y qué resultados aporta al debate político y académico.

En primer lugar esbozaré brevemente las razones que han llevado a que crezca el interés por los métodos de medición de la democracia dentro de la

investigación de los procesos de transición y transformación. En una segunda sección pasaré a describir el tipo de definición de democracia y la operacionalización subyacente a algunos procedimientos escogidos. Finalmente, y tomando como ejemplo un índice específico de una región —el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-Lat)—, mostraré los resultados y posibles aplicaciones de la medición de la democracia.

El intento de comprimir conceptos altamente complejos y multidimensionales en el corsé cuantitativo de un *rating* puede parecer poco realista. Presupone, en todo caso, que no se conciba la calidad de una democracia como un fenómeno “sin medida” y se asuma una comparación cuantitativa intercultural e inter-temporal.

## II. Génesis

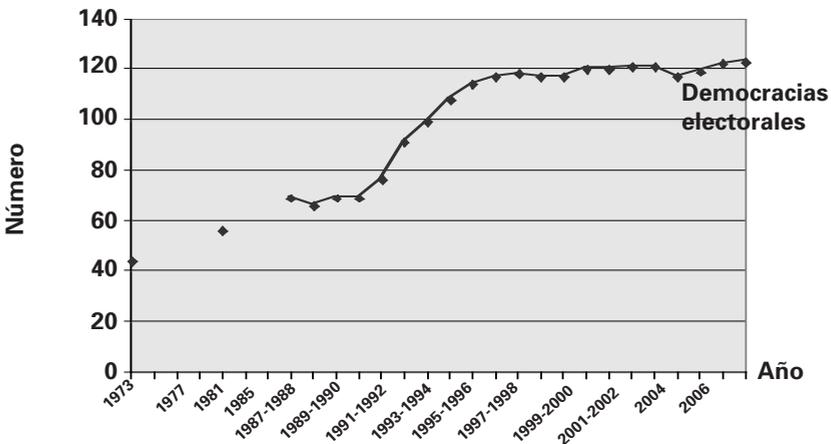
Tres aspectos son los que influyeron de manera decisiva en la génesis, el interés conducente y la definición de objetivos en la medición de la democracia: en primer lugar, la difusión mundial de la democracia como sistema de gobierno; en segundo lugar, las dificultades de definir este nuevo régimen en cada una de sus manifestaciones y formas de funcionamiento, y en tercer lugar, los medios informáticos modernos.

El primer impulso fuerte para medir la democracia proviene, entonces, de la historia real. Parte de un desarrollo que comenzó en la década de 1970 y que fue definido por Samuel Huntington como “tercera ola de democratización” (Huntington, 1991): el surgimiento de un gran número de nuevas democracias en las culturas no occidentales. Según una clasificación de Freedom House, el número de países democráticos se incrementó fuertemente de 44 (1973) a 108 (1993) y se ubica hoy en 123. Los primeros estudios dedicados a registrar cuantitativamente la democracia coinciden con el comienzo de la “tercera ola”.<sup>1</sup>

La experiencia histórica no se reduce exclusivamente al surgimiento de un número importante de jóvenes democracias; comprende, además, la aparición de nuevas formas de funcionamiento y características de diferenciación. Estas nuevas formas democráticas difieren considerablemente de las democracias establecidas, por un lado, pero también son diferentes entre sí, por el otro, según se desprende de las siguientes cifras: de las 122 “democracias electorales” computadas en 2006, más de una cuarta parte (27 %) fue catalogada por

Freedom House como sólo “parcialmente libre”. El curso de los acontecimientos en los países cuyos regímenes autoritarios colapsaron a fines del siglo XX, luego de la introducción formal de la democracia, no desembocó necesariamente en el surgimiento de democracias consolidadas, y mucho menos en democracias definidas en el sentido “occidental” del término. Esto dificulta una tipología consistente: los sistemas democráticos surgidos en la “tercera ola de democratización” no pueden representarse con un sólo patrón de clasificación o tipificación. Tampoco demostró su veracidad el “paradigma de transición”, vigente durante mucho tiempo, que preveía una transición lineal de las jóvenes democracias hacia un período de consolidación (Cfr. Carothers, 2002, pág. 6 y ss.). Todo lo contrario: hoy existe una amplia zona gris entre democracia y autocracia. Existen docenas de teorías políticas dedicadas a indagarla y que intentan ilustrar las diferentes deficiencias con distintos atributos como “defectuosa”, “fachada”, “iliberal”, “delegativa”, “electoral”, etc.

**Gráfico 1**  
**Evolución de la cantidad de democracias electorales**  
**1973-2007<sup>2</sup>**



La medición de la democracia transita por otro camino: intenta soslayar las dificultades de una tipología describiendo los sistemas políticos en forma gradual según su diferenciación democrática y ubicándolos sobre una línea continua que va desde la autocracia hasta la democracia.

Como aconteció con otros *rankings* y *ratings* también, las modernas técnicas informáticas permitieron mejorar fundamentalmente la exactitud y resolución de los aparatos de medición. Con el incremento continuo del material de datos accesible internacionalmente y la mejora de los métodos electrónicos de análisis y catalogación, es posible realizar procedimientos cada vez más complejos. A la inversa, la inclusión de nuevos indicadores plantea la pregunta por la transparencia y coherencia de las bases teóricas de una medición de democracia.

### III. La noción de democracia

Para diseñar un índice de desarrollo democrático resulta necesario clarificar previamente la noción de democracia sobre la que se asienta la medición y sobre la que descansa la definición de las dimensiones y los indicadores. En definitiva, la clasificación de un sistema político como más o menos democrático dependerá de la definición que se haga de una democracia normativa “óptima” o empíricamente “característica”.

Un enfoque normativo de las mediciones conlleva, sin embargo, dificultades de definición. El sistema político más difundido de nuestros tiempos es considerado por muchos la mayor revolución del pensamiento del siglo XX y uno de los principales méritos de esa época –formulado en esos términos por el Premio Nobel de Economía indio Amartya Sen (Sen, 1999)–. El gobierno democrático tiende a ser la forma de Estado a la que se aspira universalmente. Sin embargo, la mayoría de los indicadores se distancia de una noción de democracia entendida como valor universal. Demasiado grande parece ser el peligro de un estrechamiento de la perspectiva cultural y de la defensoría de una cierta democracia de rasgos occidentales.

No obstante, una noción minimalista de democracia, basada meramente en los procedimientos, sólo ha podido aportar resultados parcialmente válidos. La base teórica de casi todos los procedimientos se remite a las teorías de Robert Dahl y su concepto de *polyarchy* (Dahl, 1971). En una forma muy puntual, Dahl describe la “competencia” y el “derecho a la participación” como características fundamentales de la poliarquía (Dahl, 1971, pág. 5). Todos los intentos de medir la democracia se basan, al menos en esencia, en estos dos elementos.

La principal ventaja que ofrece el modelo de Dahl es que es fácil de operacionalizar, por cuanto un aspecto fundamental es que el modelo se concentra en las elecciones como principal indicador de la democracia. No obstante, concentrarse rígidamente en la operacionalización de los datos electorales demostró ser un método poco diferenciado y fragmentario, además de estar fuertemente caracterizado por una concepción norteamericana de *democracy assistance* (Cfr. Carothers, 1994, pág. 14 y s).

Métodos más recientes como el *Bertelsmann Transformation Index* han ampliado la definición de democracia. En este caso no basta la realización de elecciones libres y competitivas como indicador de “un mínimo de democracia” ni tampoco como elemento de calidad”. Se incorporan como elementos esenciales dimensiones tales como constitucionalidad, estabilidad e integración política y social.

Con los *rankings* de libertad de Freedom House ingresaron a la percepción pública índices que han sido diseñados más bien intuitivamente y que se apoyan sólo en un fundamento teórico mínimo. Aun cuando la variable dependiente en este caso no es la democracia sino la libertad, estos estudios son considerados tales en virtud de su proximidad conceptual con las mediciones de desarrollo democrático. Si seguimos este concepto, los índices rompen el análisis rígido de indicadores electorales en sentido estricto al destacar la idea de libertad y de derecho. Además de elementos participativos, estos índices toman en cuenta la responsabilidad del gobierno, la libertad de expresión, asociación y organización y el derecho de autodeterminación de las minorías.

No obstante, el ejemplo del Freedom House Index también ilustra que libertad no es igual a democracia y democracia no es sinónimo de Estado de derecho y Estado constitucional. No todas las democracias formales garantizan las libertades cívicas. También existen democracias con Estados constitucionales débiles (por ejemplo India y Corea del Sur). Sin embargo, si consideramos que las libertades y la constitucionalidad son condiciones irrenunciables para la existencia de un orden democrático, será necesario incluir estas dimensiones en la medición.

Con el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-Lat) surgió un tipo de índice que parte de un concepto de democracia sustancial, orientada hacia los actores y que busca tomar en consideración explícitamente las caracterizaciones específicas de democracia de cierto espacio cultural.

No existe un catálogo completo de índices posibles. Los autores del IDD-Lat hablan de más de 170 propuestas sobre cómo medir la democracia. De este total, 45 se elaboran con cierta regularidad, pero sólo 12 métodos se elaboran de una manera tan consecuente y sistemática como para que permitan ofrecer secuencias temporales y datos aceptablemente válidos (KAS, 2005, pág. 118).

#### IV. Desafíos en la fase de implementación

Teniendo en cuenta las múltiples caracterizaciones y numerosas ideas, las diferencias culturales y las cargas ideológicas del concepto de democracia, pensar en un indicador único para definir el grado de democracia genera cierto escozor. Ubicar los sistemas democráticos desde una única perspectiva en un *ranking* entre los dos polos dictadura y democracia, presupone estar dispuesto a aceptar una simplificación importante, una renuncia radical a cualquier diferenciación.

En el caso extremo del índice de Tatu Vanhanen, esto se manifiesta en una operacionalización de apenas dos indicadores. El índice basado en los criterios de poliarquía de Dahl toma como primer indicador la participación de voto en las últimas elecciones (indicador de participación) y como segundo indicador el total de votos de las fuerzas opositoras (desde el partido opositor más fuerte hasta la fuerza partidaria x) (indicador de competencia).

Ilustremos lo dicho con un ejemplo: en 1999 esto habría significado para Estados Unidos una concurrencia a las urnas del 57,1 % y un 41 % de votos obtenidos por todos los partidos de oposición. Si multiplicamos ambos indicadores y los dividimos seguidamente por 100, resulta un valor de democracia de 23,4 puntos, con lo que en 1994 Estados Unidos habría quedado ubicado muy por detrás de democracias occidentales como Italia (48,3 puntos) y Bélgica (47,1 puntos) (Vanhanen, 2002a). El mal desempeño se explica sobre todo a partir de la escasa concurrencia a las urnas y por el hecho de que el índice ignora las manifestaciones de democracia directa en Estados Unidos. Vanhanen comprendió esa dificultad y revisó en consecuencia ligeramente la metodología para los años 1999 y 2000: a partir de 1999 los referendos realizados a nivel nacional y estadual ingresan en el indicador “participación”. Con ese cambio, Estados Unidos obtiene en el

año 2000 un valor de 34,5 puntos. Sin embargo, ¿es posible llegar a partir de estos datos a un enunciado diferenciado sobre la calidad democrática de este sistema político?

A menudo, la selección de datos de un índice se mueve en el filo de la cornisa entre objetividad y confiabilidad, por un lado, y amplitud y multiplicidad de las mediciones, por el otro. Lo primero queda garantizado más bien por unos pocos indicadores que consultan exclusivamente datos cuantitativos; lo segundo, mediante la inclusión de factores sociales, económicos y culturales que en parte requieren una apreciación subjetiva-cualitativa, y que luego son cuantificados. Con estas apreciaciones se limitan la verificabilidad y objetividad del índice. Asimismo, se busca evitar así una evaluación meramente mecánica de datos irreflexivos.

Los resultados arrojados por índices como los de Vanhanen son discutibles. El autor invoca la sencillez y transparencia de sus métodos, ya que el fuerte del índice Vanhanen radica en su elevada confiabilidad. En cambio, puede ponerse en duda si el índice efectivamente refleja en forma adecuada lo que afirma medir, es decir, si es válido. Los índices de más reciente creación han ampliado la base teórica de sus consideraciones, lo que implica que cada vez se introducen más indicadores, con lo que los sistemas de medición se vuelven más complejos. No sólo cuantifican el acto participativo individual —las elecciones—, sino que lo hacen también con condiciones jurídicas e institucionales teóricas y la forma concreta que adoptan en la vida real. Al margen del tema de la legitimidad teórica de estos conceptos, su operacionalización es también materia de controversia. Ilustraremos lo dicho tomando como ejemplo el método del IDD-Lat.

## V. La concepción del IDD-Lat

El *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-Lat) es publicado desde 2002 anualmente por la Fundación Konrad Adenauer bajo la conducción de la representación de la Fundación en Buenos Aires (Cfr. <http://www.idd-lat.org>). El instituto argentino de política Polilat asume la responsabilidad por la metodología empleada. Se trata de un índice de desarrollo democrático sobre una escala de uno a diez que abarca y compara en cuatro dimensiones diferentes 18 países latinoamericanos. Los datos analizados se basan en resultados de otros índices (por ejemplo, *Freedom House*,

*Transparency International, Heritage Foundation*), además de estimaciones subjetivas de los autores.

¿Qué características presenta la definición de democracia del IDD-Lat? Los autores incorporan en esta expresión tres aspectos definitorios: democracia como forma de gobierno, como sistema político y como objetivo orientado hacia los resultados. El fuerte énfasis puesto en el nivel de resultados distingue a este índice de otros procedimientos en cuanto a la teoría democrática subyacente. Tan sólo el término “desarrollo” en el título define el marco de la medición: los sistemas políticos se analizan desde el punto de vista de su carácter de proceso, las valoraciones aparecen como instantáneas de un desarrollo.

## VI. La división del IDD-Lat en cuatro dimensiones

La *primera* dimensión del IDD-Lat está integrada por estándares democráticos formales que sirven como umbral para la incorporación de un país al índice y, al mismo tiempo, puede ser interpretado como clasificación dicotómica en “democracia” y “no democracia”. En total se identifican 20 países latinoamericanos como aptos para ser incorporados al estudio en virtud de una “raíz racial e histórico-cultural común” (KAS, 2005, pág. 120).<sup>3</sup> La medición excluye a Cuba, por no reunir las condiciones mínimas establecidas, y a Haití por falta de datos.

Con cada nueva dimensión aumentan los requisitos que debe cumplir el objeto de estudio. Sólo en el caso de la primera dimensión se asume que su existencia es necesaria para que haya democracia. Las restantes dimensiones son disposiciones de “deber ser” que permiten hacer un lectura gradual de la calidad de la democracia. Los autores consideran que el *ranking* de países resultante para la *segunda* dimensión –“respeto de los derechos políticos y de las libertades cívicas”– es el aspecto central que permite definir el nivel de democracia de un Estado. Esta presunción se refleja en el hecho de que en la mayoría de los casos no existe una diferencia significativa entre el puesto que ocupan en el *ranking* general y el puntaje alcanzado en el indicador de derechos políticos y cívicos. Una excepción es México, cuyo *ranking* en el tercio superior de la tabla (5,917 puntos) es muy superior para el índice agregado que el puesto número 12 (4,162 puntos) alcanzado en la segunda dimensión.

Con la *tercera* dimensión se busca incluir, más allá de aspectos jurídicos y formales, la calidad fáctica de las instituciones y la eficiencia política de la gestión de gobierno. Esta medición se operacionaliza mediante cinco indicadores: percepción de la corrupción (puntaje según el índice de corrupción de *Transparency International*); participación de los partidos políticos en el Legislativo; *accountability*; indicador de desestabilización; factores de anomalía democrática. A través de los indicadores mencionados en último término, el subíndice intenta tomar en consideración las particularidades de las democracias latinoamericanas: las democracias se ven desestabilizadas por la falta de representación política de sus minorías y por el número de víctimas de la violencia política. El factor corrector de la anomalía reduce el puntaje del subíndice en caso de que en el país se produjera una crisis de gobierno. De esta manera, el énfasis está puesto en factores que los autores consideran desencadenantes de las crisis institucionales en América Latina. En este subíndice, los peores puntajes corresponden a Ecuador (2,9 puntos) y Bolivia (2,981 puntos). Por su parte, Argentina obtiene un resultado significativamente peor en comparación con las otras dimensiones (3,709 puntos).

La *cuarta* dimensión, “ejercicio de poder efectivo para gobernar”, recoge los datos socioeconómicos como parámetro para la gestión exitosa de un gobierno. Aun cuando no se indican objetivos normativos concretos como determinantes para el cumplimiento de esta dimensión,<sup>4</sup> la operacionalización implica un enfoque de democracia claramente caracterizado desde lo sustancial. Este enfoque determina una cierta noción ideal de bienestar general alcanzable con la democracia. Para reflejarlo se introducen indicadores como gasto en salud y educación de un país, desempleo y número de hogares debajo de la línea de pobreza. En el ámbito “eficiencia económica”, el IDD-Lat mide la libertad económica (puntaje tomado del índice de la *Heritage Foundation*), el PBI per cápita, la distribución de los ingresos, la participación de las inversiones en el PBI y la deuda externa medida en términos del PBI. Sin embargo, los factores de la cuarta dimensión reciben en la agregación del índice una ponderación muy inferior a la de las dimensiones II y III: sólo ingresan al cálculo del índice como factores correctivos. Este método de la corrección socioeconómica impacta en particular en Chile y en Nicaragua –en el primer caso elevando el puntaje en 1,939 puntos y en el caso de Nicaragua bajándolo en 0,905 puntos–. Por lo tanto, matemáticamente es posible que en una escala de 0 a 10 para el índice general aparezcan puntajes superiores a 10 o inferiores a cero (por ejemplo Chile, con 10,435 puntos).

**TABLA 1**  
**Resultados del IDD-Lat 2006**

Ranking	País	Rating 2006	Rating 2005	Tendencia
1	Chile	10,796	10,435	▲
2	Costa Rica	9,704	8,51	▲▲
3	Uruguay	8,397	8,355	-
4	Panamá	6,828	6,918	-
5	México	5,917	5,522	▲
6	Argentina	5,330	3,918	▲▲
7	El Salvador	4,718	5,053	▼
8	Brasil	4,468	3,82	▲
9	Honduras	4,431	4,332	-
10	Colombia	4,362	2,993	▲▲
11	República Dominicana	4,187	3,823	▲
12	Guatemala	3,834	1,648	▲▲
13	Paraguay	3,745	4,493	▼
14	Perú	3,590	3,126	▲
15	Nicaragua	3,151	4,032	▼
16	Bolivia	2,726	3,528	▼
17	Venezuela	2,720	2,581	-
18	Ecuador	2,237	3,658	▲▲

▲▲: Rating 2006 – Rating 2005  $\geq +1,0$ ; ▲:  $+1,0 >$  Rating 2006 – Rating 2005  $\geq +0,3$ .

▼▼: Rating 2006 – Rating 2005  $\leq -1,0$ ; ▼:  $-1,0 <$  Rating 2006 – Rating 2005  $\leq -0,3$ .

Fuente: tabla propia según <http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>.

¿Cuál es, entonces, el cuadro que IDD-Lat 2006 presenta del desarrollo democrático en América Latina? Según el *rating*, el grado de democracia ha aumentado en promedio, aun cuando en comparación con 2005 se observa sólo una ligera variación de 4,842 a 5,063 puntos. Frente a un grupo de países con puntajes generales muy altos (Chile, Costa Rica, Uruguay), seguido por el medio campo compuesto por cuatro países (Panamá, México, Argentina, El Salvador), están la mayoría de los países con puntajes bajos (entre 4,718 para Brasil y 2,237 para Ecuador). Consiguientemente, se hace una categorización en tres grupos: el primero con un nivel de desarrollo

democrático alto, el segundo con un desarrollo medio y el tercero con un desarrollo bajo.

En consecuencia, un número muy alto de once países es catalogado como de escaso desarrollo democrático o con considerables falencias democráticas. Se observa que estos valores umbral no son una medida absoluta sino que constituyen una magnitud relativa. El *ranking* de los países y el nivel de democracia que se desprende surgen a partir de la comparación directa de los diferentes Estados dentro de un cierto espacio cultural. Se considera que un país tiene un escaso desarrollo democrático en comparación con sus vecinos más próximos y no en el contexto de un relevamiento mundial o de un ideal normativo. Esta visión incrementa la posibilidad de establecer una comparación intercultural entre los Estados democráticos. Por otro lado, existe un riesgo importante de caer en una estigmatización mal entendida de ganadores y perdedores. El salto más grande pudieron darlo en 2006 Guatemala y Colombia, aun cuando el nivel democrático de los dos países sigue siendo muy bajo. El descenso más pronunciado corresponde a Ecuador.

## VII. Posibilidades y limitantes del IDD-Lat

La particularidad fundamental del IDD-Lat en comparación con procedimientos anteriores consiste en que concentra la medición en el espacio cultural latinoamericano. La publicación brinda anualmente un cuadro esquematizado con suficiente diferenciación del desarrollo democrático en América del Sur y Centroamérica. Gracias a la continuidad de las mediciones, en adelante será posible también una comparación inter-temporal. El objetivo de la medición está dirigido explícitamente a la esfera política y sus actores: la intención de los autores es invitar a los gobiernos afectados, en particular a los actores políticos y a los formadores de opinión de cada país, a reflexionar sobre la situación imperante (Cfr. KAS, 2005, pág. 9). Al respecto señala Hans Blomeier, ex representante de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina: “Ése es también el verdadero objetivo del IDD-Lat: concientizar, despertar la atención, generar un debate. [...] El índice contiene una clara orientación en dirección al desempeño” (Blomeier, 31-3-06). La estructura y el tipo de publicación del índice no sólo refleja su intención, claramente definida, sino también el universo al que está dirigido.

Más allá de exigencias mínimas, el índice define la democracia como concepto abierto sin límites fijos. Se rompe con la bipolaridad de las definiciones habituales: *si un país es democrático surge de la existencia de procesos participativos; hasta qué punto es democrático*, en cambio, depende de la implementación de diversos otros factores. Los principales ejes de la medición son los derechos políticos y cívicos, así como las instituciones y la eficiencia de la gestión política como elementos centrales de un sistema democrático funcional. Hans Blomeier: “La noción moderna de democracia contempla la vigencia del Estado de derecho y una economía de mercado con características sociales. Estos son elementos existenciales, irrenunciables de una democracia. [...] No es posible medir la democracia solo en función de la celebración de elecciones justas y libres” (Blomeier, 31-3-06).

Los problemas de operacionalización aparecen cuando a partir de un sencillo factor cuantitativo se produce una reducción radical del espacio característico a un solo fenómeno. En el caso de “seguridad interior”, se trata, por ejemplo, de la tasa de asesinatos por cada 100.000 habitantes en un país. Esta reducción muestra una dificultad básica de los indicadores cuantitativos: en tanto que los indicadores cualitativos, relevados en forma subjetiva en virtud de la apreciación del investigador permiten la inclusión de varios atributos, en el caso de los datos cuantitativos objetivos se reducen a una o algunas pocas características. A pesar de todas las desventajas que presentan los indicadores subjetivos cualitativos, en el caso de los indicadores cuantitativos y objetivos debemos preguntarnos siempre si siguen teniendo validez suficiente para una medición, es decir, si efectivamente miden lo que aspiran a medir.

## VIII. Conclusión

En los últimos años se observa un importante desarrollo en la medición de la democracia como subdisciplina de las ciencias políticas. No sólo lograron eliminarse falencias metodológicas sino que se incorporaron también nuevas perspectivas a las mediciones. El avance más importante en el aspecto operacional es la estandarización ampliada del relevamiento de datos mediante indicadores subjetivo-cualitativos. A tal efecto se diseñan procesos integrales de evaluación y métodos de testeo que desactivan posibles prejuicios.

Con enfoques más novedosos como el IDD-Lat se logra superar una concentración rígida en elementos de procedimiento, a la vez que se coloca el concepto de democracia en un nuevo contexto de desarrollo y transformación. De esta manera se amplió sustancialmente el nivel conceptual de los procedimientos. No obstante, ningún proceso puede captar los fenómenos analizados en su totalidad e ilustrará siempre sólo un segmento característico determinado.

Las posibilidades de aplicación práctica se ubican ante todo en el ámbito de un monitoreo sistemático de la situación en países en desarrollo y en transición. Además, los datos que arroja una medición de la democracia pueden servir para que la cooperación para el desarrollo pueda guiarse más de cerca por los criterios de una buena gestión de gobierno, como los que están contemplados, por ejemplo, en el tratado de coalición firmado por los partidos CDU, CSU y SPD en Alemania. Especialmente los índices de elaboración más reciente como el *Bertelsmann Transformation Index* pueden ser un aporte valioso al debate sobre gestión de gobierno.

### Referencias bibliográficas

- BERTELSMANN STIFTUNG (2005). Bertelsmann Transformation Index 2006, Gütersloh, afiche suplementario.
- BLOMEIER, Hans. entrevista del 21/03/2006.
- CAROTHERS, Thomas H. (1994). *Democracy and Human Rights: Policy Allies or Rivals?*, en: derselbe (ed.) (2004). *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Washington D. C.
- (2002). "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*, 13/01, págs. 5-21.
- DAHL, Robert (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*, Londres.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (17.06.2006). „Russland 'unfreies Land'. Freedom House: Kreml hat den Weg zur Demokratie verlassen“, Nro. 138, pág. 8.
- FREEDOM HOUSE (2007). *Freedom in the World*, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15> (18.05.2007).
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Londres.
- ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA, en: <http://www.idd-lat.org> (18.05.2007).

- KARATNYCKY, Adrian (2004). Freedom in the World 2005. Civic Power and Electoral Politics, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2005> (10.04.2007).
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (ed.) (2005). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2005*, Buenos Aires.
- SEN, Amartya (1999). "Democracy as a Universal Value", en *Journal of Democracy*, 10/03, págs. 3-17.
- VANHANEN, Tatu (2002). Polyarchy Dataset. Measures of democratization 1999-2000, en [http://www.prio.no/files/file42500\\_democracy\\_1999-2000.pdf](http://www.prio.no/files/file42500_democracy_1999-2000.pdf) (02.05.2007).

## RESUMEN

En los últimos años se observa un importante desarrollo en la medición de la democracia como subdisciplina de las ciencias políticas. No sólo lograron eliminarse falencias metodológicas sino que se incorporaron también nuevas perspectivas a las mediciones. El avance más importante en el aspecto operacional es la estandarización ampliada del relevamiento de datos mediante indicadores subjetivo-cualitativos. A tal efecto se diseñan procesos integrales de evaluación y métodos de testeo que desactivan posibles prejuicios. Con enfoques más novedosos como el IDD-Lat, se logra superar una concentración rígida en elementos de procedimiento, a la vez que se coloca el concepto de democracia en un nuevo contexto de desarrollo y transformación. De esta manera se amplió sustancialmente el nivel conceptual de los procedimientos. No obstante, ningún proceso puede captar los fenómenos analizados en su totalidad e ilustrará siempre sólo un segmento característico determinado.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIV - Nº 3 - Septiembre, 2007