

1 | 2010

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Frank Priess
Peter Fischer-Bollin
Christian Steiner
Olaf Jacob
Berthold Weig

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Coordinadora de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Medios y poder

Índice

EDITORIAL

BERND LÖHMANN

9

DOSSIER

Medios y poder

“Aló, Presidente”

Prensa y política en América Latina

11

PETER-ALBERTO BEHRENS

Concentración de medios en Alemania:

27

instrumentos legales para preservar la pluralidad de opiniones

JOHANNES WEBERLING

Comunicación gubernamental en México

47

RUBÉN AGUILAR VALENZUELA

Política oficial de hegemonía comunicacional en Venezuela

63

ANDRÉS CAÑIZÁLEZ

Los medios de comunicación, campos

79

de batalla política en Bolivia

LETICIA SÁINZ

Prensa y poder: una experiencia peruana

99

GUIDO LOMBARDI ELIAS

Argentina: una ley para cambiar el relato periodístico

115

FERNANDO J. RUIZ

La regulación de los medios 137
de comunicación audiovisual en la Argentina
GREGORIO BADENI

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

Jeff Jarvis: el futuro del periodismo 143
es un proceso emprendedor y colaborativo

DOCUMENTOS

65^a Asamblea General de la Sociedad 153
Interamericana de Prensa (SIP)

ENSAYOS

Patriotismo o periodismo 155
JORGE ELÍAS

Medioambiente: ¿un lastre o una oportunidad para la Argentina? 173
ADRIÁN ZICARI

EDITORIAL

La relación entre los medios masivos de comunicación y el poder del Estado es uno de los ejes centrales alrededor del cual se erige la vida en democracia. Una oferta informativa seria, independiente y plural le permite al ciudadano tomar posición según sus convicciones respecto de los problemas relevantes de la vida en comunidad y premiar o castigar a sus gobernantes en el momento del sufragio. En este sentido, el periodismo cumple también el rol de “perro guardián” dentro de un sistema democrático de gobierno.

Sin embargo, en la actualidad esta relación entre medios y poder se encuentra desdibujada. En parte, debido a que la emergencia de las nuevas tecnologías de la comunicación favorece la concentración de las agencias informativas en pocas empresas multimediales, cuyo poderío económico y capacidad de influencia en la opinión pública es, en ocasiones, suficiente tanto para instalar figuras y problemas como para hacerlos desaparecer muy rápidamente. Y, en parte, porque tanto los gobiernos como quienes ejercen la profesión periodística adoptan en muchos países de América Latina soluciones de compromiso que impiden llevar adelante una política de medios a largo plazo que garantice el libre desempeño de la prensa como cuarto poder.

Cuando los medios están en pocas manos, sean estas públicas o privadas, crece exponencialmente el riesgo de manipulación de la ciudadanía y esto atenta contra el fundamento mismo de la vida en democracia. Por esta razón, debe evitarse la concentración comunicacional para que la ciudadanía acceda a una efectiva diversidad de contenidos audiovisuales.

Con todo, los múltiples conflictos de intereses entre diversos sectores de la economía y entre los distintos actores de la vida política hacen que este

objetivo sencillo sea muy difícil de alcanzar. En algunos países de la región se evidencia una situación de hegemonía comunicacional gubernamental consolidada, que es presentada a menudo con argucias discursivas como la única alternativa posible frente al avance monopólico de las empresas multimediales. Tal es el caso de Cuba y, crecientemente, de Venezuela. Pero tanto en el caso de una hegemonía gubernamental como en el de un monopolio empresarial privado, las consecuencias suelen ser las mismas: reiteradas embestidas desde uno u otro lado que impulsan leyes a medida o bien fusionan empresas de medios, lo que coadyuva a la restricción del libre desempeño de la profesión periodística, con la consecuente merma de posturas críticas, responsables e independientes.

Frente a este panorama es indispensable recordar que existen otras alternativas e instrumentos adecuados para prevenir situaciones de concentración de medios y garantizar, al mismo tiempo, la necesaria pluralidad de opiniones. Al análisis de esta problemática, centrada en la relación entre medios y poder, están dedicados los diferentes trabajos que componen el dossier del presente número de *DIÁLOGO POLÍTICO*.

Por último, quiero dedicar un especial agradecimiento a Peter-Alberto Behrens, director del Programa Medios y Democracia en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, ya que sin su consejo y amable colaboración el armado conceptual de este número no habría sido posible.

BERND LÖHMAN
Director

DOSSIER

“Aló, Presidente” Prensa y política en América Latina*

Peter-Alberto Behrens

La libertad de prensa y de opinión en América Latina atraviesa desde algún tiempo por circunstancias no muy propicias. Contribuye a este panorama en particular la situación en Cuba, Venezuela y los restantes Estados que adhieren al llamado socialismo del siglo XXI. Sin embargo, últimamente, los medios, ya debilitados por la globalización, la competencia de Internet y la crisis financiera, deben resistir, además, la actitud adoptada por otros gobiernos. En tal sentido, se insinúa un cambio fundamental en la constelación de poder entre la prensa y la política.

A lo largo de los años, en numerosos países de América Latina, *la prensa* fue una abanderada de la lucha por los derechos humanos y la defensa de la democracia. Medios como el *Buenos Aires Herald* en Argentina, Radio Nandutí en Paraguay o también *La Prensa* en Nicaragua, no se amedrenta-

* La presente contribución se basa en un estudio realizado por cuenta del Programa de Medios de América Latina. La publicación del estudio está prevista para marzo de 2010. Martín Dinatale, Alejandra Gallo: *Luz, cámara... ¡y gobiernen! Nuevos paradigmas de la comunicación presidencial en América Latina*. Buenos Aires.

PETER-ALBERTO BEHRENS

Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad de Mainz). Desde 2008, director del Programa Regional “Medios de Comunicación y Democracia en América Latina” de la Fundación Konrad Adenauer, con sede en Buenos Aires, Argentina. Representante de la Fundación en La Paz, Bolivia (2005-2008). Se desempeñó durante 15 años como consultor de comunicación para instituciones políticas como, por ejemplo, el Bundestag, y en cargos directivos de empresas consultoras de comunicación política y empresarial.

ron en su postura crítica aun en las dictaduras más crueles. En virtud de esa actitud, la investigación de la transición política asignó un rol fundamental a los periodistas latinoamericanos en la recuperación de la democracia durante la década de 1980.

Cuando en la década de 1990 los partidos tradicionales colapsaron en algunos países, entre ellos Venezuela, Ecuador y Bolivia, como consecuencia de masivas denuncias de corrupción, pareció razonable que en muchos países se esperara de los periodistas que asumieran una suerte de liderazgo moral. Pocos años después, el arrollador éxito de algunas empresas de medios ya exitosas, como Televisa en México, Rede Globo en Brasil o el grupo Clarín en Argentina, llegó a ser alarmante. Además de ocupar una posición dominante en sus respectivos mercados nacionales, estos tres medios están hoy presentes en el mercado global. Televisa factura casi 3 mil millones de euros y figura entre las 50 empresas de medios más grandes del mundo (lugar 42 en el ranking), y Rede Globo está presente hace muchos años en los mercados africanos, y también europeos, con producciones propias (Cfr. Institut für Medien und Kommunikationspolitik, 2009) para citar algunos ejemplos.

Este rumbo expansivo se vio acompañado por una fuerte diversificación empresaria que no quedó limitada a *holdings*, sino que abarca también la estructura de propietarios, cada vez menos transparente en razón de múltiples interdependencias y participaciones nacionales e internacionales.

I. Medios latinoamericanos: ¿de una percepción de omnipotencia hacia la impotencia?

En forma similar a lo que ocurre en otros países, en América Latina tanto los medios como los periodistas van perdiendo progresivamente su función de formadores de opinión independientes. Una razón importante es la pérdida de la ventaja competitiva tecnológica. Las nuevas tecnologías allanan las diferencias y “vuelven la tierra más plana”, como constata Thomas Friedman en su libro ganador del premio Pulitzer (Friedman, 2007). Los medios latinoamericanos no encuentran una respuesta a cómo sustituir el modelo de negocios basado en la publicidad, cada vez más obsoleto, por otro comparable en rentabilidad. En el caso de América Latina

se trata de una situación particularmente problemática en razón de que el Estado es de lejos el principal anuncianta. Por otra parte, los medios latinoamericanos parecen incurrir en el error empresarial y editorial de apostar excesivamente al sensacionalismo y descuidar a su personal.

Por cierto, este panorama diverge de medio en medio y de país en país. No obstante, llama la atención la pérdida de credibilidad y confiabilidad que han sufrido los periodistas en América Latina entre 1995 y 2005. Diversas encuestas confirman esa tendencia.¹ Es posible que esta pérdida de prestigio haya contribuido en los últimos años a una mayor vulnerabilidad de los periodistas. En cualquier caso, la sensación es que las críticas a medios y periodistas ya no merecen hoy la misma sanción social (“ataque a la libertad de prensa”) como unos años atrás. Casi podría decirse que el reclamo de más control sobre los medios se ha vuelto popular. Posiblemente esa haya sido la razón por la cual fue introducido tempranamente en el juego político de populistas como los presidentes Chávez y Morales. Es evidente que el reclamo de que los medios rindan cuentas ante la sociedad ya no es políticamente incorrecto, al margen de lo que efectivamente se quiera decir con eso. Así lo constató con amargura un representante del grupo Clarín durante la 65^a Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), celebrada a comienzos de noviembre de 2009 en Buenos Aires.² En una conferencia, el mismo ejecutivo manifestó su preocupación por la creciente aceptación que concita en América Latina la idea de que los gobiernos deben controlar los medios. Durante su intervención hizo referencia a una encuesta del año 2004 realizada por Latinobarómetro, según la cual el 37% de los encuestados respaldaba esa tesis. No obstante, en ese contexto muchas veces nada se dice acerca de la actitud de diversas compañías de medios privadas que consideran absolutamente normal una posición que bien merece ser calificada de monopolio y que descalifica cualquier duda al respecto como acto de censura, una postura que posiblemente ha alentado este tipo de política.

En efecto, se multiplican las palabras y las actitudes de políticos de todo signo que adhieren a esta posición. El Premio Nobel de la Paz y presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, sostuvo recientemente que los medios persiguen básicamente intereses económicos. Incluso el presidente de Brasil, Lula da Silva, parece cuanto menos coquetear con esta postura. Recientemente, la edición *online* de O Globo publicó un informe según el cual la dirección de su partido estaría trabajando en

una resolución que “establece el control social” de los medios por ley. En particular, señala el artículo, se considerará que el actual sistema de concesión de licencias es obsoleto y favorecería a “grupos comerciales en detrimento de los intereses de la población”. Otro caso interesante es el nuevo presidente de El Salvador, recientemente electo y que en su momento trabajara como periodista. Su ministro de Educación, Sánchez Serén, elevó al Parlamento de su país un proyecto de reforma que, de ser aprobado, implicaría una “fuerte y seria” (*La Nación*, 28-8-09; *Globo online*, 19-11-09; *El Mundo*, 26-11-09), regulación de los medios. Independientemente de cuán preocupantes estas declaraciones y actitudes realmente sean, no puede negarse la coincidencia implícita en todas estas manifestaciones de la política. En tal sentido, genera particular preocupación el llamativo número de periodistas asesinados. Instituciones tan diversas como Reporteros sin Fronteras o la SIP coinciden en que por primera vez en años ha vuelto a aumentar el número de periodistas asesinados en América Latina.³

Entre tanto, diversos actores políticos han aprendido la lección. Hoy, organizaciones no gubernamentales y así llamados movimientos sociales, pero también gobiernos, agrupaciones políticas y plataformas electorales, hacen un uso creciente y más profesional de las nuevas posibilidades de comunicación. La función del vocero de prensa ha dejado de ser la excepción en los organismos del Estado y ministerios de muchos países latinoamericanos. Por otra parte, esta función está a cargo de personal debidamente formado, un detalle importante en países en los que los cargos de funcionarios son básicamente un reservorio de clientelismo. También se ha vuelto mucho más natural y frecuente recurrir a asesores externos en comunicación que 15 ó 20 años atrás. Paradójicamente, se trata de una evolución que (también) impulsaron periodistas. Con justa razón criticaron mucho tiempo la falta de transparencia y el hermetismo de los gobiernos así como de partidos y agrupaciones políticas. Algunos gobiernos comprendieron que el acceso a los presupuestos y a la infraestructura pública les concede muchas más posibilidades de influir en la opinión pública, sobre todo teniendo en cuenta los problemas existenciales por los que atraviesan algunos medios. No obstante, la profesionalización de la comunicación oficial se limita fundamentalmente a los niveles técnicos. Sólo en unos pocos casos también se aprecian primeros esfuerzos por lograr una planificación estratégica y conceptual de la comunicación.

II. El modelo Chávez

Uno de los primeros en poner en práctica esta nueva visión, con todos los beneficios que conlleva, fue el presidente Hugo Chávez. Con su estilo directo y la forma desenfadada de aparecer en público supo acercar a la población un Estado que, en general, aparece como muy lejano, algo que muchos venezolanos habían echado de menos en los partidos y políticos tradicionales. Un caso paradigmático es, sin duda, el programa “Aló, Presidente”, transmitido por el sistema nacional de medios públicos de Venezuela y conocido más allá de las fronteras nacionales.

La transmisión en directo de sesiones del Gabinete, la toma de decisiones muy sensibles ante las cámaras prendidas como fue el caso de la movilización de las fuerzas armadas en la frontera entre Venezuela y Colombia en marzo de 2008, tienen por finalidad sugerir transparencia, valentía y espíritu abierto. Según esta interpretación, los medios deben cumplir una función determinada, que debe orientarse básicamente por los objetivos de un proyecto político, a saber: el socialismo del siglo XXI. Una persona que en su momento resumió esta realidad en forma bastante directa fue el entonces director del canal de televisión Telesur y ex ministro de Comunicación del gobierno de Chávez, Andrés Izarra. En una entrevista publicada en enero de 2009, Izarra señaló que se trataba de alcanzar la “hegemonía comunicacional”,⁴ una postura básica que los presidentes de Venezuela, Ecuador o Bolivia han venido ratificando en reiteradas ocasiones. En 2001, Hugo Chávez calificó a los medios (independientes) de “enemigos de la revolución” (*El Universal*, 4-1-01), Rafael Correa aludió en más de una oportunidad al “poder corrupto” (*El Tiempo*, 19-2-09; *El Mercurio*, 20-2-09)⁵ de la prensa y Evo Morales tildó en reiteradas ocasiones a periodistas públicamente de “enemigos (*La Razón*, 26-8-08). Consecuentemente, se procede contra los medios y los periodistas. Llama la atención que en todos los países aliados con Venezuela se procede en forma muy parecida.

En ese sentido, lo alarmante de este modelo no es tanto el catálogo de medidas con las que se pretende lograr la sumisión de medios y periodistas. Estas mismas medidas se aplicaron con anterioridad en otros países de la región. Lo inédito es la forma sistemática, el alcance y la precisión propia de un libreto con la cual se desarrolla esta política. Comienza con difamaciones públicas y denuncias no comprobadas contra medios independientes y críticos. Luego sigue la implementación de una política de Estado que busca

fortalecer los medios oficiales o afines al poder y debilitar a medios independientes. La nueva realidad es convalidada luego por nuevos marcos legales. A lo largo de todo el proceso se van subiendo el tono, la intensidad y la dureza de los ataques. Al final del proceso se aprecia en Venezuela, pero también en Bolivia, Ecuador y Nicaragua, un panorama en el que los medios se encuentran debilitados en cuanto a su independencia, un entorno jurídico difícil y provisto con muchos peligros para el ejercicio de la profesión periodística, una sensible afectación de la posición social del periodista y de la profesión misma, y una presión para ejercer autocensura difíciles de resistir.

Hay dos características que son como un hilo conductor en este modelo. Por un lado, todo el proceso comunicativo se rediseña en función del líder político. Por el otro, desde el máximo poder se fija la agenda de noticias, en cuya implementación se puede distinguir entre medidas que a) el gobierno anuncia e implementa con profusa difusión de la noticia y aquellas otras que b) no se dan a conocer, con lo que se apunta a desmoronar a los periodistas y a obstaculizar su labor.

En la primera de las categorías figuran las siguientes medidas:

- En primer lugar, una política de Estado tendiente a fortalecer los medios oficiales o afines al gobierno y a debilitar una información independiente. En el caso de Venezuela, esto significa que desde que asumiera el poder el presidente Hugo Chávez, once años atrás, fueron estatizados o bien creados bajo la tutela del Estado 238 estaciones de radio, 28 canales de televisión, 340 diarios, semanarios y revistas y 125 sitios web. En total, el Estado posee ahora más de 731 canales de comunicación diferentes, sin contar las transmisiones en cadena ordenadas por el Gobierno a la hora de difundir importantes declaraciones gubernamentales.⁶ En Bolivia, a la vez, se optó por reconvertir la emisora estatal Illimani, hasta 2005 prácticamente desconocida, con masiva ayuda financiera de Venezuela, en lo que hoy es “Radio Patria Nueva”. También se rumorea con insistencia que el diario *La Razón* fue comprado recientemente por un intermediario cercano al gobierno de Chávez. Otro tanto se afirma respecto de la televisora ATB.

- En segundo lugar, creación de nuevas bases legales. Esta política de Estado se ve acompañada por un nuevo marco legal en forma de ley de medios o directamente en la elaboración de una nueva Constitución, como en el caso de Bolivia. En el Parlamento ecuatoriano se debate estos días una ley de medios. En este contexto, el presidente Rafael Correa se quejó

públicamente de haber sido citado en forma errónea: “Esa clase de comportamiento nos demuestra que la ley es necesaria”.⁷

- En tercer lugar, los medios independientes son presionados masivamente cuando su información es crítica al gobierno. En Venezuela, la revocación de la licencia de RCTV (Radio Caracas Televisión) fue apenas la punta del iceberg. El ejemplo del caso más actual de Globovisión revela la creatividad poco habitual de los aparatos oficiales en Caracas. En general, los instrumentos van desde la aplicación de multas por supuestas pero no demostradas violaciones a la ley o el retiro de la publicidad oficial y la contratación forzada de redactores cercanos al Gobierno, hasta ataques violentos a las oficinas de redacción.

Aun cuando la situación en Nicaragua no ha alcanzado la misma virulencia que en Venezuela o Bolivia, la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advirtieron recientemente que el presidente Daniel Ortega tendería a adoptar el “modelo bolivariano” (sic) del tratamiento de medios (*La Prensa*, 4-8-09).

- En cuarto lugar, se aprovecha la pérdida de credibilidad de los periodistas para sacar rédito político. Se asimila a los periodistas de medios independientes con sus empleadores y se los identifica con sus (supuestos) intereses económicos, negándoseles toda independencia profesional. En algunos casos se acusa al medio correspondiente de ser vocero de una oligarquía mediática indefinida. De este modo se identifica a los periodistas claramente como enemigos políticos y se los denuncia públicamente (Cfr. Oerlein, en *FAZ*, 19-12-09 y 1-8-09).

Menos atención recibe la segunda categoría de medidas, que bien pueden ser definidas como chicanas y ataques. Son mucho más sutiles y apuntan a dificultar o suprimir el trabajo diario de periodistas independientes. Las conferencias de prensa se celebran –si es que se convoca a una– solamente con periodistas que tienen el aval político. Por lo demás, el Gobierno se dirige directamente a los destinatarios de su mensaje. Periodistas críticos pueden ser el blanco al momento de ataques y difamaciones puntuales y personales en cualquier momento. Tampoco están a salvo de actos de violencia. Un ataque de este tipo sufrió incluso el periodista más conocido y popular de Nicaragua, Carlos F. Chamorro, que en el transcurso de un allanamiento ilegal de su casa fue atacado físicamente. Más tarde, la Fiscalía no pudo o no quiso probar la denuncia de lavado de dinero⁸ formulada en

su contra. A menudo se recurre también a allanamientos, que siempre se realizan poco antes de la hora de cierre de redacción y que en general están a cargo de la autoridad impositiva o del Ministerio de Trabajo. Tampoco deben subestimarse las agresiones físicas que representantes de movimientos sociales afines al Gobierno cometan contra periodistas que han sido públicamente calificados de hostiles al Gobierno. El Gobierno a menudo interpreta estos ataques como expresión de una justificada ira popular.

El modelo chavista de comunicación oficial parece estar inspirando a otros gobiernos latinoamericanos en su relación con los medios. Tanto el presidente socialdemócrata de Perú Alan García, como el jefe de Estado colombiano Álvaro Uribe Vélez, considerado un político conservador, arremeten públicamente contra medios o periodistas, a quienes identifican con nombre y apellido y aceptando así posibles consecuencias negativas para los destinatarios de las incriminaciones. Ya mencionamos el bajo umbral de inhibición de muchos dirigentes políticos de la región a la hora de criticar o presionar a los medios. Preocupa sobre todo la creciente tendencia a usar el poder del Estado como principal anunciate en función de criterios políticos. Esta práctica no es nueva en la región, pero en el último tiempo parecen destinarse muchos más fondos y en forma mucho más puntual. En agosto de 2008, la organización no gubernamental argentina ADC presentó un informe contundente al respecto. Entre otras cosas, el documento señala que se constata un aumento explosivo de recursos oficiales con fines publicitarios. Tan solo para la Argentina, esto significa que los presupuestos correspondientes aumentaron entre 2003 y 2008 cerca del 300%. Sin embargo, ADC habla de una tendencia comprobable en toda la región.

Un ejemplo de esta práctica es un escándalo recientemente descubierto en Paraguay por el diario *ABC Color*. Allí, el Gobierno emitió a través de 51 radios comunitarias una campaña publicitaria oficial. Sin embargo, de estas 51 emisoras apenas 3 contaban con permisos oficiales de emisión y, por lo tanto, estaban debidamente habilitadas para emitir publicidad. Es evidente que las 51 emisoras necesitaban esos ingresos publicitarios para subsistir (*ABC Color*, 10-11-09). No se trata de un caso aislado en las condiciones latinoamericanas y probablemente sea sólo la punta del iceberg. Situaciones similares de dependencia se observan en todas partes en América Latina, en particular en regiones rurales. Hubo ya muchas iniciativas para regular el manejo de la pauta publicitaria oficial, o al menos

hacerlo más transparente. Estas iniciativas no sólo no prosperaron por la negativa de los gobiernos, sino por la intervención de las principales compañías de medios, que en muchos casos figuran entre los grandes beneficiarios de estas prácticas.

En relación con el trabajo diario del periodista, se observa que los gobiernos celebran cada vez menos conferencias de prensa, que parecen cada vez menos populares. En cambio, se prefieren las puestas en escena, aprovechándose la inauguración de hospitales, calles, puertos u otros grandes proyectos de infraestructura para hacer declaraciones de gobierno más o menos “espontáneas”. Un maestro de este juego es, sin duda, el colombiano Álvaro Uribe, que por lo demás, en este aspecto, se parece mucho a su vecino venezolano. La desventaja para los periodistas es evidente: la agenda se decide *ad hoc*, no se permiten reprenguntas y a menudo se distribuye a las apuradas entre los periodistas presentes una nota de prensa, tan espontánea como la declaración de gobierno. De este modo, los periodistas terminan siendo degradados a relatores de la corte. Más preocupantes aún son trabas o intimidaciones como se practican en Venezuela o en Bolivia, pero también se cree que en Colombia o Perú se intervienen ilegalmente los teléfonos de periodistas. Amenazas de violencia física o incluso de muerte están a la orden del día, y eso tanto en la Argentina, El Salvador o México como en Paraguay.

En Perú aconteció un caso particularmente grave. La estación de radio “La Voz de Bagua” fue clausurada, para lo cual se aludió una falta de “homologación de equipos” que hizo necesario el cierre de la emisora. Sin embargo, la verdadera razón de esta medida debe buscarse en el informe emitido por la emisora sobre las violentas protestas en junio de 2009 que se desataron con motivo de los cuestionados proyectos de exploración de gas y petróleo en la región amazónica del Perú y que terminaron con la muerte de 30 personas (*La República*, 5-6-09).

Toda una serie de jefes de Estado latinoamericanos buscan hoy el acceso directo a la población. El primero que se inspiró para su programa *Consejos Comunales de Gobierno* en la política de Chávez fue el presidente de Colombia, Álvaro Uribe. El presidente Da Silva, con su blog, apuesta básicamente a medios modernos. Incluso un presidente como Álvaro Colom (Guatemala), que no es considerado un orador especialmente carismático, instaló en la radio estatal, con “Despacho presidencial”, un formato de programa propio inspirado en “Aló, Presidente”.

Argentina es el país que presenta la mayor similitud con el modelo de Chávez fuera de los Estados que adhieren al socialismo del siglo XXI. La ley de medios, aprobada recientemente en el Congreso a marcha forzada, implica una sustancial ampliación de las áreas estatales y semiestatales en el sistema de radiodifusión, en tanto que se limita claramente el margen de acción de proveedores privados. Entre los instrumentos habituales de intimidación y presión figuran también otras medidas aplicadas frecuentemente por los presidentes Chávez, Morales o Correa. Una medida habitual es la negativa a celebrar conferencias de prensa o, también, utilizar la publicidad oficial como medio de presión. Durante el Congreso de la SIP, celebrado en Buenos Aires, el gremio de los camioneros (cercano al Gobierno) bloqueó con sus camiones las salidas de Papel Prensa. Esta empresa, que pertenece en un tercio al grupo Clarín, al grupo La Nación y al Estado argentino, respectivamente, garantiza la elaboración y provisión de papel y su utilización como papel de diario a nivel nacional. La Nación, pero sobre todo Clarín, son considerados medios opositores. En particular la relación del Gobierno con Clarín puede calificarse, sin duda, de hostil. No son pocos los periodistas, incluso de otros medios, que sostienen que la ley de medios, recientemente sancionada, sólo busca debilitar sustancialmente el poder empresarial de Clarín.⁹ Con ese fin, el gobierno de Fernández de Kirchner parece justificar todos los medios. En forma similar a Chávez, recurre a la retórica ideológica. Un ejemplo es el Primer Encuentro Internacional de Medios y Democracia, organizado juntamente con Venezuela el 5 de noviembre de 2009, que tuvo lugar en Caracas en la misma fecha en la que se desarrolló en Buenos Aires el encuentro de la SIP y que se dio en llamar encuentro “anti-SIP”, con la intención evidente de evocar los encuentros antiglobalización. En el transcurso de la batalla política por la ley de medios, la señora Fernández de Kirchner tampoco vaciló en calificar de “mito” la independencia periodística.¹⁰

No puede desconocerse que gobiernos tan disímiles como los de Colombia, México, Perú o Argentina se sirven de algunas prácticas del modelo chavista. Un aspecto de este modelo es la tendencia a colocar al respectivo presidente en el centro de la escena o el permanente intento de querer imponer a los medios la propia agenda. No obstante, a pesar de todas las similitudes, el modelo oportunista de la comunicación de gobierno en Colombia, Brasil o Perú carece del alcance total del modelo chavista. Tranquiliza, si es que puede usarse el término en este contexto, el hecho

de que al menos públicamente muy pocos gobiernos de la región adhieren al modelo de comunicación de Chávez. Los presidentes Da Silva, Uribe o García subrayaron reiteradas veces su defensa incondicional de la libertad de prensa. Liderados por la presidenta chilena Bachelet y su colega uruguayo Tabaré Vázquez, algunos de ellos le infligieron una clara derrota al presidente Chávez durante la cumbre UNASUR en agosto de este año. Con su categórica intervención, impidieron que se aceptara la propuesta de Chávez de incluir en el documento final una referencia a la necesaria “responsabilidad ética” de los medios (*El Tiempo*, 10-8-09).

III. ¿Quién gana y quién pierde?

En América Latina parece haberse difundido entre empresarios del sector de medios, periodistas y políticos una fuerte desconfianza recíproca, que en algunos casos llega a la hostilidad. Sin embargo, esta situación recién se vuelve particularmente peligrosa para todas las partes cuando una de ellas enfrenta serias dificultades de subsistencia. En una democracia, la política y la prensa viven en una simbiosis, conflictiva pero necesaria. Se condicionan mutuamente. Cumplen diferentes funciones, en parte antagonicas, pero dependen existencialmente unos de otros. ¿Qué pasa cuando una de estas partes se ve debilitada al punto de que corre peligro su existencia, cuando las innovaciones tecnológicas amenazan la función de perro guardián de los medios y ponen en peligro su existencia? ¿Quién va a ocupar su función como perro guardián o guardián de la democracia? ¿Acaso los *bloggers* o el ciudadano como periodista? ¿Se podrá vivir en adelante de hacer buen periodismo de investigación fuera de las grandes corporaciones mediáticas? Y, sobre todo, ¿cómo repercute todo esto sobre la democracia? ¿Puede existir adecuadamente una democracia sin medios críticos?

Son interrogantes que no sólo inquietan a políticos, periodistas y trabajadores de medios en América Latina. No obstante, en esta región los periodistas y el periodismo figuran desde ya entre los mayores perdedores de estas nuevas tendencias. Cada vez más periodistas se quejan de quedar atrapados en el fuego cruzado de los intereses del poder político y de sus respectivos empleadores. Los periodistas no logran establecer una adecuada representación de sus intereses a través de instituciones eficaces y sólidas. No es poco frecuente que en un mismo país diferentes organizaciones de

periodistas se combatan a ultranza. Esta constelación hace que un trabajo profesional sea poco menos que imposible.

Pero también las compañías de medios corren el peligro de quedar atrapadas en la persecución de sus intereses económicos. Su manejo empresario ha contribuido mucho a comprometer seriamente su propia credibilidad y la de sus empleados. También es alarmante el rol que han venido jugando hasta ahora en los debates en torno a las leyes relativas a los medios en América Latina. No cabe duda de que en la mayoría de los países de América Latina, las innovaciones tecnológicas demandan con urgencia una moderna arquitectura reguladora. Leyes de prensa de la década de 1920, como la que existe en Bolivia, no condicen con la realidad de los nuevos desafíos de la televisión digital o de Internet. En muchos países, el marco jurídico ofrece un panorama similarmente desolador. Pero en lugar de comprender semejante situación como una oportunidad y participar en el diseño de las nuevas leyes, las grandes compañías de medios como Televisa en México torpedearon muy específicamente las iniciativas correspondientes.¹¹ Tampoco se puede negar por completo la denuncia formulada, entre otros por Guillermo Mastrini, experto argentino en derecho y política de la comunicación, que en vista de la cuestionada ley de medios recordó que en los últimos 25 años, más de una iniciativa parlamentaria fue combatida enconada y exitosamente por el grupo Clarín. Sin duda, el Estado va a sobrevivir a Internet y a la televisión digital. En cambio, es dudoso si lo harán todos los medios que actualmente existen en América Latina.

Resta, finalmente, el grupo de los políticos: profesionalizar la capacidad comunicacional de un gobierno o de organismos estatales no es algo ilegítimo o peligroso en sí. Por el contrario, una comunicación oficial verdaderamente profesional es en interés propio de periodistas igualmente profesionales y, en última instancia, termina fortaleciendo la democracia. La situación se vuelve preocupante cuando ese profesionalismo se limita a criterios de eficiencia técnica sin incluir el rol básico que cumplen los medios y los periodistas en una sociedad libre. Así lo sugirió la forma de pensar de Gerhard Schröder, quien se ganó en Alemania fama de canciller mediático. Su afirmación superficial de que para gobernar no le hacía falta más que “Bild, BamS und Glotze”, en alusión a la prensa amarilla y a la televisión, revela una alarmante falta de comprensión de la función que cumplen los medios y los periodistas en una sociedad democrática. Parece ser que esta interpretación es la que cunde ahora del otro lado del Atlántico Sur. La idea central de esta noción es soslayar la función moderadora, crítica y regula-

dora de los medios. En los casos más extremos, significa sustituir, usando los nuevos medios tecnológicos, los contenidos elaborados y transmitidos por periodistas, por una oferta estatal. Lo que muchas veces se olvida es que la transmisión de los mensajes políticos *a través* de los medios es lo que hace a la credibilidad del mensaje. En eso radica el error de concepto en el modelo de Chávez. A pesar de que la inmensa mayoría de los medios de comunicación de Venezuela responden al Presidente, éste debe resignarse a que Globovisión, única emisora privada que todavía se considera independiente, cuente con la mayor audiencia del país.

La constelación de peligros estructurales que enfrentan medios y periodistas en América Latina va cambiando, aun cuando los viejos peligros subsisten y prevalecen en la percepción pública. El crimen organizado, la corrupción política, las presiones del Estado, no sólo siguen siendo responsables de la inmensa mayoría de las violaciones a la libertad de prensa. También ocasionan la mayoría de las víctimas fatales entre los periodistas. Sin embargo, para el futuro de la profesión de periodista y de las empresas de medios tal cual las conocemos hoy, el mayor peligro no proviene de los carteles de la droga, pandillas juveniles como las maras, militares o políticos corruptos, ni de gobernantes autoritarios como Chávez o Correa. Proviene tanto de políticos como de periodistas que creen que gracias a las nuevas posibilidades tecnológicas pueden vivir sin los respectivos otros.

Notas

1. Latinobarómetro, encuestas de los años 1995-2008, ver en www.latinobarometro.org [03/12/ 2009]. Se trata, sin embargo, también de un fenómeno global. Cfr. PEW Research Center for the people & the press <http://people-press.org/report/543/> [03/12/ 2009]
2. SIP - Sociedad Interamericana de Prensa agrupa a las principales empresas de medios de América del Norte y del Sur. <http://www.sipiapa.org>.
3. Cfr: [http://www.reporter-ohne-grenzen.de/index.php?id=65&tx_ttnews\[tt_news\]=899&tx_ttnews\[backPid\]=59#899](http://www.reporter-ohne-grenzen.de/index.php?id=65&tx_ttnews[tt_news]=899&tx_ttnews[backPid]=59#899) [20.12.2009].
4. "Hay que elaborar un nuevo plan, y el que nosotros proponemos es que sea hacia la hegemonía comunicacional e informativa del Estado," *El Universal*, 08/01/2009, Caracas, Venezuela.
5. Cfr. "Se equivocan: estamos contra la prensa mediocre y corrupta, que se ubica por encima del bien y del mal y ahora resulta que sí puede

existir prensa mala y malos periodistas, pero todos están en los medios públicos", en *El Tiempo*, 19/02/09, Quito, Ecuador, y *El Mercurio*, 20/02/09, Cuenca, Ecuador.

6. Cfr. Informe del periodista David Natera, del Bloque de Prensa Venezolano, con motivo del 65º Congreso de la SIP en Buenos Aires.
7. Rafael Correa: "Informaron que yo he dicho que la ley va porque va y todos tienen que obedecer. Esa clase de comportamiento nos demuestra que la ley es necesaria", *El Comercio*, 02/12/2009, Quito, Ecuador.
8. Entrevista del autor con Carlos Fernando Chamorro el 14 de octubre de 2009 en Managua, Nicaragua.
9. Postura de la federación de periodistas FOPEA de la Ley de Medios http://www.fopea.org/Inicio/La_posicion_del_Foro_de_Periodismo_Argentino_frente_al_proyecto_de_Ley_de_Servicios_de_Comunicacion_Audiovisual [03 de diciembre de 2009].
10. C. Fernández de Kirchner: "... lo de la prensa independiente es un mito". *La Nación*, 22/10/2009, Buenos Aires, Argentina.
11. Un ejemplo es la llamada "LeyTelevisa" en México. Un panorama general ofrece Konrad Adenauer Stiftung, Rudolf Huber, Ernesto Villanueva, *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos*, México, 2007.

Referencias bibliográficas

- ABC COLOR*, 10/11/2009, Asunción, Paraguay.
- ARTICLE XIX, www.article19.org.
- ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES, OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2008). *El precio del silencio. Abuso de la publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires, 2008.
- BISBAL, MARCELINO (20009). *La comunicación masiva como política del gobierno de Hugo Chávez Frías*, Caracas.
- CHAMORRO, CARLOS F. (2008). *La función crítica de los periodistas ante el poder en América Latina*, Vortrag anlässlich des Festival de Ideas Viva América, Casa América, Madrid, am 8, Oktober 2008.
- COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS (CPJ), www.cpj.org.
- DOWNIE JR., LEONARD - SHUDSON, MICHAEL (2009). *The Reconstruction of American Journalism* (<http://www.mediadb.eu/fileadmin/downloads/reports/cjr-downie-schudson-20-10-2009.pdf>).
- EL COMERCIO*, 02/12/2009, Quito, Ecuador.
- EL MERCURIO*, 20/02/09, Cuenca, Ecuador.
- EL MUNDO* (2009). "Educación pide regular medios de comunicación", 26/11/2009, San Salvador, El Salvador.

- EL TIEMPO*, 19/02/09, Quito, Ecuador.
- _____ 10/08/2009, Bogotá, Colombia.
- EL UNIVERSAL*, 04/01/2001, Caracas, Venezuela.
- _____, 08/01/2009, Caracas, Venezuela.
- FOPEA (2009). http://www.fopea.org/Inicio/La_posicion_del_Foro_de_Periodismo_Argentino_frente_al_proyecto_de_Ley_de_Servicios_de_Comunicacion_Audiovisual [03 de diciembre de 2009].
- FREEDOM HOUSE, www.freedomhouse.org.
- FRIEDMAN, THOMAS L. (2007). *Die Welt ist flach. Eine kurze Geschichte des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- GLOBO ONLINE (2009). <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2009/11/19/pt-defende-controle-publico-sancoes-imprensa-242570.asp> [03 de diciembre de 2009].
- HUBER, RUDOLF - VILLANUEVA, ERNESTO (2007). *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos*, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2007.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, London.
- INSTITUT FÜR MEDIEN UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK (2009). *Ranking – die ersten 50 größten Medienkonzerne 2008*, <http://www.mediadb.eu/rankings> [3 de diciembre de 2009].
- INTERAMERIKANISCHE KOMMISSION FÜR MENSCHENRECHTE, Sonderberichterstatter für die Freiheit der Meinungsäußerung, www.cidh.org/relatoria/ IPYS, www.ipys.org.
- LA NACIÓN*, 28/08/2009, Buenos Aires, Argentina.
- _____ 22/10/2009, Buenos Aires, Argentina.
- LA PRENSA*, 04/08/2009, Managua, Nicaragua.
- LA RAZÓN*, 26/08/2008, La Paz, Bolivia.
- LA REPÚBLICA*, 05/06/2009, Lima, Perú.
- LATINOBARÓMETRO, ENCUESTAS DE LOS AÑOS 1995-2008, www.latinobarometro.org [03/12/ 2009].
- MOLS, MANFRED (1985). *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart, Kohlhamer.
- O'DONELL, MARÍA (2007). *Propaganda K, una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- OEHRELEIN, JOSEF (2009). „Hass und Feindschaft säen“, en FAZ, 01/08/2009.
- _____ (2009). „Neue Zwangsjacken für die Journalisten“, en FAZ, 19/10/2009.
- PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE & THE PRESS (2009). <http://people-press.org/report/543/> [03/12/ 2009].

PRIESS, FRANK (2002). *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas para una perspectiva comparada*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, Editorial Temas.

REPORTEROS SIN FRONTERAS, www.rsf.org

SARCINELLI, ULRICH (2005). *Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System*, Wiesbaden, VS.

SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (SIP). <http://www.sipiapa.org>.

STÜWE, KLAUS - RINKE, STEFAN (Hrsg.) (2008). *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika, Eine Einführung*, Wiesbaden, VS.

RESUMEN

La libertad de prensa y de opinión en América Latina atraviesa desde algún tiempo por circunstancias no muy propicias. Contribuye a este panorama en particular la situación en Cuba, Venezuela y los restantes Estados que adhieren al llamado socialismo del siglo XXI. Más recientemente, los medios, ya debilitados por la globalización, la competencia de Internet y la crisis financiera, deben resistir, además, la actitud adoptada por otros gobiernos. La constelación de peligros estructurales que enfrentan medios y periodistas en América Latina va cambiando, aun cuando los viejos peligros subsisten y prevalecen en la percepción pública. Para el futuro de la profesión de periodista y de las empresas de medios tal cual las conocemos hoy, el mayor peligro no proviene de los carteles de la droga, pandillas juveniles, militares o políticos corruptos, ni de gobernantes autoritarios como Chávez o Correa. Proviene tanto de políticos como de periodistas que creen que gracias a las nuevas posibilidades tecnológicas pueden vivir sin los respectivos otros.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Concentración de medios en Alemania: instrumentos legales para preservar la pluralidad de opiniones

Johannes Weberling

En su sentencia de fecha 5 de agosto de 1966 que puso fin al caso “Spiegel”, la Corte Constitucional Alemana (BVerfG) dictaminó que:

“Una prensa libre, no controlada por el poder público y libre de censura, es un elemento esencial del Estado libre; para la democracia moderna es imprescindible contar con una prensa política de publicación periódica, libre de injerencia oficial. Para tomar decisiones políticas, el ciudadano necesita estar ampliamente informado, además de conocer y poder sopesar aquellas opiniones que se han formado otros. La prensa impulsa esta discusión permanente; procura las informaciones, manifiesta su opinión y actúa como fuerza canalizadora de la discusión pública. En ella se articula la opinión pública; los argumentos se esclarecen en el proceso de declaración y réplica, adquieren contornos más nítidos y facilitan al ciudadano la formación de un juicio de valor y la toma de decisiones. En la democracia representativa, la prensa es, además, un órgano de control y nexo permanente entre el pueblo y sus representantes electos en el Parlamento y el gobierno. Resume en forma crítica las opiniones

JOHANNES WEBERLING

Abogado e historiador, especialista en derecho de medios y del trabajo. Ha sido director de Recursos Humanos de los periódicos *Berliner Zeitung* y *Berliner Kurir*. Desde 2008, director de la comisión que investiga el involucramiento de periodistas de dichos periódicos en la Stasi. Iniciador del enfoque de investigación “Derecho de Medios” de la Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) (2001), en la que desde 2005 es profesor honorario.

y reclamos que van surgiendo en forma permanente y renovada en el seno de la sociedad y sus grupos, los pone a debate y los acerca a los órganos del Estado que actúan políticamente, quienes pueden ponderar sus decisiones, incluidos los temas concretos de la política diaria, tomando como parámetro los criterios efectivamente sustentados en el pueblo.

La ‘función pública’ que le cabe a la prensa es de singular importancia y no puede ser cumplida por el poder estatal organizado. Las empresas de prensa deben constituirse libremente en el espacio social. Trabajan en función de los principios propios del sector privado y están organizadas según el derecho privado. Mantienen entre sí una competencia intelectual y económica en la que no debe entrometerse el poder público” (BVerfGE 20, 162, 175 y s.).

Con lo dispuesto en la frase 2 del párrafo 1 del artículo 5º, la Constitución alemana obliga al legislador a preservar en el tiempo “la competencia intelectual y económica” de los medios, es decir, la institución de la prensa y, por ende, la diversidad de medios a través de una pluralidad de empresas independientes como pilar esencial del orden fundamental, democrático y libre, mediante la adopción de las medidas pertinentes para impedir el desarrollo de monopolios de la opinión. En el sistema de prensa, los monopolios de la opinión se originan fundamentalmente a partir de fusiones de grandes editoriales con actividades en diferentes mercados y medios. En tal sentido, el principal instrumento para garantizar y preservar la competencia es el control de las fusiones. Este control impide que se concreten cambios estructurales no deseados que limiten la competencia en función de posiciones dominantes en el mercado. La norma concede prioridad al crecimiento externo, es decir, el fortalecimiento del poder económico en virtud de operaciones de fusión y cooperación con otras empresas. Por el contrario, el régimen de carteles no regula el crecimiento interno, esto es la expansión orgánica de la empresa (Cfr. Bundesregierung, 2008, pág. 49; Weberling - Nieschalk, 2009, págs. 221, 222).

En 1976, y ante la creciente concentración de medios experimentada en la década de 1960 y 1970, el legislador sancionó, en el marco de la tercera reforma a la ley contra las prácticas restrictivas de la competencia (ley anticartel), una serie de regulaciones especiales sobre el control de la fusión de medios. Estas nuevas disposiciones frenaron considerablemente el avance de la concentración en el sector de prensa,

y hoy Alemania sigue estando abastecida en forma adecuada con diarios regionales y locales.¹

Después de esta culminación del debate sobre la concentración mediática de la década de 1970, actualmente en Alemania recrudece la discusión sobre la creciente concentración que se observa en el sector de radio, televisión y medios gráficos. En su conjunto, la concentración de medios en el país supera hoy el nivel alcanzado en las décadas de 1960 y 1970. En la televisión privada, este proceso ha generado una situación quasi asimilable a un duopolio (Cfr. Janik, 2002, pág. 104 y ss.; LMA, 2007, pág. 57 y ss.), producto de la crisis económica global y las consiguientes pérdidas de ingresos, pero sobre todo del cambio radical provocado en las condiciones de competencia por los nuevos medios y los cambios políticos operados tras la caída del muro de Berlín. Al margen de los aspectos generales, aplicables a cualquier concentración de empresas, en el sector de medios se agrega el problema de la garantía constitucional de la pluralidad de opiniones periodísticas. En este contexto, actualmente se debate si los instrumentos desarrollados en la década de 1970 con el fin de prevenir una limitación de la competencia, así como las disposiciones del Tratado sobre Radiodifusión destinadas a garantizar la pluralidad de opiniones, todavía se ajustan a las necesidades de los tiempos actuales (Cfr. Weberling - Nieschalk, 2009, 221 y ss.).

Seguidamente se analizará el concepto alemán de concentración de medios, se ofrecerá un pantallazo general sobre la situación actual y las causas que conducen a la concentración, además de describir las disposiciones de derecho material y constitucional de la ley anticartel alemana, la Ley contra las limitaciones de la competencia (GWB) y del Acuerdo federal sobre radiodifusión (RStV) así como los principales aspectos del debate actual.

I. Concentración de medios y pluralidad de opiniones

El concepto de concentración de empresas está contenido en la ley anticartel, dictada con el propósito de preservar la libre competencia, regulada fundamentalmente por la oferta y demanda y merced a la cual todos los agentes de mercado cuentan con las mismas oportunidades co-

merciales (Cfr. Janik, 2002, pág. 105). Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la regulación de la competencia debe guiarse por las siguientes disposiciones constitucionales.

El derecho fundamental de la *libertad de prensa* consagrado en el artículo 5º (frase 2 del párrafo 1) de la Constitución es “constitutivo del Estado de derecho democrático” (Cfr. BVerfGE 66, 133). Protege todas las etapas “desde la obtención de la información hasta la difusión de las noticias” así como a todas las “personas que trabajan en el sector de la prensa” (Cfr. BVerfGE 20, 162, 175, 176). Asimismo, el artículo 5º de la Constitución garantiza la libre prensa privada. El modelo teórico que sirve de base para el concepto del pluralismo periodístico es el pluralismo como concepto básico de la democracia representativa, esto es la garantía de la libertad de medios a través de la diversidad (Cfr. Seiler, 2002, pág. 1).

Esta garantía de la diversidad de medios es la que legitima y obliga al legislador a prevenir procesos económicos que pongan en peligro la pluralidad de la oferta en el ámbito de la prensa.² A la hora de regular la competencia económica, el legislador debe tomar en consideración la estructura especial de la prensa. Esta estructura económica y jurídica privada no le impide cumplir una tarea pública y, por el contrario, es condición previa para su ejercicio. La jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional Alemana destaca la interacción que existe entre la competencia económica y periodística y entre la diversidad de oferentes y la multiplicidad de opiniones (Cfr. BVerfGE 20, 162, 175 y s.). Sin embargo, el instituto de la prensa libre y privada no es una garantía de subsistencia en sí en un contexto competitivo. Para garantizar la pluralidad de opiniones se confía básicamente en los mecanismos funcionales de autorregulación del mercado (Cfr. BVerfGE 20, 162, 175).

La *libertad de radiodifusión* garantizada en el artículo 5º (párrafo 1, frase 2) de la Constitución es igualmente fundamental para el Estado de derecho constituido democráticamente. Cumple la función de nexo entre los derechos fundamentales de libertad de opinión e información garantizados por el artículo 5º (párrafo 1, frase 1) de la Constitución y que son pilares fundamentales del Estado (Cfr. Jarass, 1998, págs. 133,135). La libertad de radiodifusión tiene por objetivo servir a la “formación de la opinión libre, individual y pública” (Cfr. BVerfGE 57, 295, 320). Por lo tanto, tiene un fuerte contenido jurídico objetivo. La función pública de la radiodifusión es facilitar un amplio proceso de comunicación que abarque a todos los sectores de la población. Debe es-

stablecer el acceso general a las informaciones o contenidos de los programas y constituir un mercado público de la opinión. A tal efecto, se requiere una pluralidad de opiniones que permita que todas las corrientes de opinión, incluidas las minoritarias, se manifiesten en el sistema de radiodifusión privado y público y se impida que ciertos medios adquieran una influencia desmedida sobre los procesos de formación de la opinión (Cfr. BVerfGE 73, 118).

Para la Corte Constitucional, proteger a la radiodifusión de la intromisión del Estado y dejarla librada al libre juego de las fuerzas no es suficiente (Cfr. BVerfGE 31, 314, 325). Señala que se requiere de un “orden positivo” que impida la constitución de un poder de opinión predominante. A criterio del Tribunal, se requiere de regulaciones materiales, organizacionales y procesales destinadas a garantizar la pluralidad de opiniones.³ La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece la obligación de elaborar un programa general, plural y equilibrado, que abarque tanto las emisoras de radiodifusión públicas como privadas. Las disposiciones destinadas a prevenir el desarrollo de un poder de opinión predominante no deben confundirse con la aplicación de la Ley contra las limitaciones de la competencia (GWB) a fusiones entre diferentes compañías de radiodifusión.⁴

II. Concentración mediática

La concentración de medios es un proceso del que se asume que constituye un peligro para la diversidad de opiniones debido a que los procesos de concentración reducen la oferta o el número de emisoras y, por lo tanto, favorecen el desarrollo un poder de opinión predominante (Cfr. Janik, 2002, pág. 107; LMA, pág. 35 y ss.). Paralelamente, surgen relaciones de dependencia económica que generan una menor intensidad competitiva. Por lo tanto, debe distinguirse entre concentración mediática económica y la concentración de medios jurídica. Cabe distinguir las siguientes formas de concentración.

A. Concentración horizontal

Por concentración horizontal se entiende la concentración de empresas que operan en la misma etapa del proceso productivo y que actúan en el

mismo mercado. Un elemento fundamental para determinar que se está en presencia de una concentración horizontal es el mercado materialmente relevante, además de las dimensiones espaciales y temporales. Desde el punto de vista jurídico, la concentración horizontal implica la supresión de la pluralidad de oferta en un determinado mercado de la opinión.⁵

La principal forma de concentración horizontal de la prensa es la fusión. La nueva forma de concentración de editoriales se caracteriza por el hecho de que los diarios agrupados en una editorial aparecen como unidades periodísticas, en tanto que las demás funciones editoriales, en particular el negocio de avisos publicitarios, se realiza en forma centralizada.⁶ Los datos económicos, en particular los referidos al alcance de los diarios publicados, constituyen una limitante de la competencia periodística. Por otra parte, la actual crisis aceleró la creación de estructuras de producción centralizadas para los periódicos editados por una misma editorial, lo que derivó en un considerable recorte de puestos de trabajo en las redacciones (Cfr. Brüggemann, 2010).

B. Concentración vertical

La concentración vertical implica la unión de empresas que operan en un mismo rubro, pero en diferentes etapas del proceso de producción. Entre las ventajas de la concentración vertical cabe mencionar un aumento de la rentabilidad mediante racionalización, reducción de costos por menos márgenes comerciales, aseguramiento del mercado de materias primas y ventas, ampliación de la base de capital y crediticia, así como la explotación común de derechos.⁷ Este proceso de integración también se conoce como convergencia de industrias y tiene por finalidad adaptarse a las nuevas condiciones de competencia producto del cambio tecnológico. Las formas de la concentración vertical abarcan, por ejemplo, cadenas de creación de valor como el comercio con derechos y la producción de programas, un marketing común, la plataforma de emisión técnica, el control de las vías de trasmisión, el dominio de la tecnología de recepción y los sistemas de administración de clientes. El peligro de una reducción de la diversidad de la opinión existe en particular en el ámbito de radio y televisión, en aquellos casos en los que las empresas cuentan con contenidos propios en cantidad suficiente como para ser independientes de otros productores y al mismo tiempo cuentan con una amplia red de difusión con acceso directo a los clientes. Los actuales temas de discusión en el mercado de los medios gráficos versan sobre la cuestionada

participación de las grandes editoriales en las distribuidoras independientes, es decir, en el sistema de distribución nacional, así como sobre la presión económica ejercida por las grandes editoriales sobre distribuidoras para obtener márgenes comerciales más ventajosos.⁸

C. Concentración diagonal

Por concentración diagonal se entiende la interdependencia de diversas industrias cuyos productos no corresponden a la misma etapa del proceso de producción ni al mismo nivel de comercialización. El ejemplo clásico es la interdependencia de emisoras de radiodifusión y empresas de medios gráficos (Cfr. Janik, 2002, pág. 108; LMA, pág. 39 y ss. y 121 y ss.).

D. Entrecruzamiento (*cross-media ownership*)

El concepto de entrecruzamiento (*cross-media ownership*) se emplea para abarcar las formas mixtas de la concentración horizontal y diagonal o intermedios (Cfr. Janik, 2002, pág. 121 y ss.). Ejemplo de entrecruzamiento es la participación de editoriales en radioemisoras así como la integración de medios impresos y *online* en todos los niveles, desde la redacción y la distribución hasta el negocio de la publicidad y el marketing. Las ventajas del *cross-media ownership* consisten en posibilidades de explotación adicionales, por ejemplo en forma de cine, televisión paga y gratuita, compra y alquiler de videos, etc. Otras ventajas de una fusión son las condiciones de producción favorables al compartir *inputs* como investigación, archivos o uso de subsidios transversales. Un ejemplo de entrecruzamiento es la exitosa comercialización de la autobiografía de Dieter Bohlen por parte del grupo Bertelsmann.

E. Concentración conglomerada

Actualmente, el máximo nivel de concentración de medios es la fusión de empresas mediáticas con empresas de otros rubros, producto de la cual las compañías de medios pasan a formar parte de grupos ajenos al sector mediático.⁹ Además de bancos que otorgan créditos, se trata de compañías de seguros y grupos del sector energético que ejercen creciente influencia sobre los grupos de medios. Es evidente que existe el peligro de

que un medio que depende de cierto grupo económico en su servicio de información tome en consideración los intereses de las empresas matrices o participadas.

III. Situación actual

A. Prensa

La prensa alemana registra actualmente un alto grado de concentración. En el nivel nacional, la situación es relativamente estable, con seis diarios de circulación nacional. En cambio, avanza en todo el país sin pausa la tendencia a una mayor concentración en el sector de los diarios regionales (Cfr. Seiler, 2002, pág. 2). En más del 50% de los departamentos que antes de la unificación del país constituyeron el territorio de Alemania occidental existe apenas uno o incluso ningún diario regional que no forme parte de un grupo económico. La editorial Axel Springer publica una cuarta parte de la tirada diaria total de diarios.¹⁰ En Alemania oriental, la adopción de un nuevo sistema político en 1989 introdujo importantes cambios en el mercado de diarios. En un primer momento, los diarios departamentales, propiedad del Partido Comunista, pasaron a depender del organismo fiduciario (*Treuhänderstalt*) encargado de las privatizaciones y se vieron obligados a enfrentar las condiciones propias de la competencia. En particular, la política de licitaciones del organismo determinó que el 85% de la prensa oriental se encontrara en 1997 en manos de 10 grandes editoriales de Alemania occidental (Cfr. Seiler, 2002, pág. 3). La mayoría de los pocos diarios nuevos pertenecen a diarios de Alemania occidental que se expandieron hacia la parte oriental del país, en donde en general existe un solo diario por distrito.

En el rubro de revistas y semanarios no se observan movimientos de concentración registrables entre las editoriales. Incluso aumenta la cantidad de revistas destinadas al público en general.¹¹

B. Radio y televisión

Con anterioridad a la quiebra del grupo Kirch se había constituido un duopolio conformado, por un lado, por la productora CLT-UFA, con

capital mayoritario de Bertelsmann AG, y el grupo Kirch (Pro7/Sat1), por el otro (Cfr. Renck-Laufke, 2003, pág. 109; LMA, pág. 57 y ss.). En 2001 la productora CLT-UFA alcanzó un rating promedio del 24,7%, en tanto que la participación del grupo Kirch llegaba al 25,5%. Las emisoras de derecho público tenían un rating del 41% (Cfr. Von Danowitz, 2002, pág. 769; LMA, pág. 57 y ss.). La adquisición de las emisoras del grupo Kirch por el empresario de medios Saban no provocó ningún cambio relevante en la creciente concentración.

IV. Causas de la concentración

La principal causa de la concentración mediática estriba en el drástico aumento de capital necesario para financiar nuevas y atractivas tecnologías, un capital que en un más largo plazo sólo puede ser aportado por empresas que superen un cierto tamaño mínimo. En el sector de radio y televisión, a esta elevada necesidad de capital y al considerable riesgo de inversiones se suma el hecho de que cualquier mejora en el alcance de la audiencia implica una reducción en los costos de programación por espectador, lo que por ese solo motivo concede una ventaja de costos a las emisoras de mayor alcance.

Al desafío que significa la globalización de la competencia se suma la competencia intermedios. Sobre todo la competencia entre los medios gráficos e Internet llevó a que la competencia se intensificara drásticamente. Otra razón de la ola de fusiones es la crisis que están afrontando los diarios en todo el mundo como consecuencia de la crisis coyuntural desatada en 2000 en el mercado de la publicidad, y que se vio acrecentada por el retroceso de los ingresos en concepto de publicidad cuando sobrevino la actual crisis económica global, desatada en Estados Unidos.

En el sector de la radiodifusión se observan múltiples desarrollos limitantes, producto también de las nuevas tecnologías multimediales. La televisión digital, cuyo control es relevante en materia de concentración, no puede manejarse sin otros mecanismos de acción, en particular respecto de sus diversas variantes de TV paga. Sin embargo, cabe esperar un cambio en las condiciones en caso de difundirse la TV web/TV por Internet (Cfr. Weberling, 2008, pág. 445 y ss.; LMA, pág. 338 y ss.).

V. Aplicación de la Ley contra las limitaciones de la competencia (GWB) a las compañías de medios gráficos

A. Control de la estructura de mercado

La Ley contra las limitaciones de la competencia tiene por finalidad garantizar la libre competencia en Alemania. En el ámbito de la prensa, en el nivel europeo se agrega el régimen de control de fusiones que, sin embargo, prácticamente no es aplicable por el elevado umbral de intervención. En la presente contribución prescindimos de analizar el régimen de control de fusiones europeo debido a que plantea contenidos regulatorios similares y a que el objetivo del trabajo es presentar sobre todo los instrumentos nacionales.

Las fusiones que han derivado en grandes editoriales con presencia en diferentes mercados y medios son la principal forma de la concentración mediática. Toda fusión de empresas cuya gestión consiste parcial o totalmente en la publicación de diarios o revistas y sus elementos, debe ser evaluada básicamente en función de los mismos criterios materiales y procesales que rigen para el control de fusiones en general.

La tercera y sexta reforma de la ley anticartel modificaron el control de fusiones en razón de particularidades del sistema de prensa para evitar la compra de editoriales pequeñas y medianas con posiciones fuertes en mercados locales. Además de la fusión, la Ley contra las limitaciones de la competencia regula consecuencias no deseadas o procesos distorsivos anteriores a una concentración, como pueden ser el abuso de una posición dominante del mercado, la prohibición de acuerdos por zonas y la prohibición de la discriminación.

El artículo 35 y ss. de la Ley contra las limitaciones de la competencia regula el control de las fusiones. El artículo 36 de la ley establece en su párrafo 1 que la Oficina Federal Anticartel podrá prohibir una fusión siempre que tal fusión cree o acreciente una posición dominante. Por lo tanto, debe existir uno de los hechos estipulados en el artículo 37 de la ley que cree una posición dominante, según lo previsto por su artículo 36.

Se puede estar en presencia de una fusión en el sentido del artículo 37 de la Ley contra las limitaciones de la competencia al momento de

la adquisición total o de parte esencial de otra empresa (artículo 37, párrafo 1, nro. 1, GWB) o al momento de adquirir el control directo o indirecto total o parcial sobre una o varias empresas, en donde el control se constituye a través de derechos, contratos u otros medios (Art. 37 párrafo 1, nro. 2, GWB), asimismo en caso de adquirir partes de otra empresa que por sí misma o junto con otras participantes ya pertenecientes a la empresa compradora sumen el 50% del capital o el 25% del capital o de los votos (artículo 37, párrafo 1, nro. 3, GWB) así como en el caso de toda otra vinculación de empresas (artículo 37, párrafo 1, nro. 4, GWB); quedan incluidas las operaciones destinadas a burlar la prohibición, como es la concesión de una influencia determinante sin alcanzar los valores umbrales de 25% o 50% (llamadas soluciones de 24,9%).

Una fusión, según lo establecido en el párrafo 1 del artículo 35 de la Ley contra las limitaciones de la competencia, sólo se verifica en la medida en que las empresas intervenientes hubieran obtenido en el último ejercicio previo a la fusión una facturación total superior a los 500 millones de euros a nivel global (Art. 35, párrafo 1, nro.1, GWB) o al menos una de las empresas intervenientes hubiera obtenido en el último ejercicio previo a la fusión a nivel nacional una facturación superior a los 25 millones de euros (artículo 35, párrafo 1, nro. 2, GWB). La facturación se contabiliza en términos de facturación neta.

Según la regulación especial introducida después de 1976 y que en 1998 fuera ampliada a la radio y la televisión (radiodifusión), el umbral de facturación en el sentido del artículo 38, párrafo 3 de la Ley contra las limitaciones a la competencia se alcanza en el sector mediático cuando las imprentas y editoriales intervenientes en la fusión alcanzan en total una facturación anual de € 25 millones, esto es, 1/20 de la facturación que sirve de parámetro para el resto de la industria. El multiplicador 20 sólo se aplica a la facturación puramente de prensa, es decir, venta de diarios, revistas y sus elementos, o bien en la radiodifusión comercial a los ingresos por publicidad para radiodifusión. Con la aplicación del multiplicador 20 se busca alcanzar más rápidamente el nivel de intervención, para proteger sobre todo a pequeñas empresas locales.

Requisito previo para determinar la existencia de una posición dominante de mercado es la definición del mercado que permita evaluar el grado de dominación según el tipo de fusión realizada. El mercado se delimita

según sea el mercado relevante en términos temáticos como así también en función de las dimensiones temporales y espaciales.

Según lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 36 de la Ley contra las limitaciones de la competencia, una fusión se prohibirá cuando cabe esperar que genere o acreciente una posición de mercado dominante. El artículo 19 de la ley ofrece en su párrafo 2 una definición legal de dominación de mercado con elementos horizontales y verticales que permiten evaluar el grado de dominación. Según el tipo de fusión, cabe considerar elementos horizontales y verticales. Según el párrafo 3 del artículo 19 de la Ley, en caso de una empresa concreta se presume en forma refutable una posición dominante de mercado a partir de una participación de mercado de un tercio, en el caso de una totalidad de empresas se la asumirá cuando ésta esté integrada por tres o menos empresas que juntas alcancen una participación de mercado del 50%, o de cinco o menos empresas que juntas alcancen una participación de mercado de dos tercios.

B. Control de las conductas de mercado

Según el artículo 1º de la Ley contra las limitaciones de la competencia, quedan “prohibidos los acuerdos entre empresas competidoras, resoluciones de asociaciones de empresas y acciones coordinadas que tienen por finalidad o provocan una limitación o distorsión de la competencia”. Para emitir una prohibición, según lo establecido en el artículo 1º de la Ley contra las limitaciones de la competencia, es suficiente el tipo objetivo de una limitación de la competencia; el tipo subjetivo (culpabilidad) sólo se requiere para sancionar la limitación de la competencia como contravención (artículo 81, párrafo 1, nro. 1, GWB) así como para reclamar daños y perjuicios (cfr. artículo 33, GWB). La creación de una nueva empresa no es un acuerdo. Las empresas compiten entre sí, según lo establecido por el artículo 1º de la Ley contra las limitaciones de la competencia, cuando actúan en el mismo mercado materialmente relevante o cuando la competencia resulta sensata. El acuerdo tiene que ser objetivamente apto para influir en las relaciones de mercado mediante limitación de la competencia; debe darse una influencia externa notable. En cambio, son cooperaciones permitidas las cooperaciones en el área de publicidad y ventas.

El artículo 19 de la Ley contra las limitaciones de la competencia establece que ninguna empresa de ningún tipo, es decir, tampoco empresas mediáticas con posición dominante de mercado o empresas de las que se asume dominan

el mercado, pueden abusar de su poder. En caso de hacerlo, pueden intervenir las autoridades anticartel y prohibir la conducta abusiva. El abuso del poder de mercado presupone la obstrucción u explotación de otros agentes de mercado. En general, la conducta de una empresa dominante de mercado será abusiva cuando no sea conforme al mercado. Se permite excepcionalmente una obstaculización cuando existe una razón objetiva justificada.

C. Consecuencias de la violación de los derechos y acciones legales por constitución de carteles

a) En caso de que un acuerdo viole la Ley contra las limitaciones de la competencia, en el marco del derecho civil es de aplicación el artículo 134 del Código Civil, que establece la nulidad del contrato.¹²

b) Según lo establecido en el artículo 32 de la Ley contra las limitaciones de la competencia, la autoridad de regulación puede inhibir a empresas y asociaciones de actuar en una forma prohibida por ley. La autoridad de aplicación deberá prohibir toda fusión que derive en una posición dominante mediante la aplicación del artículo 36, párrafo 1 de la Ley contra las limitaciones de la competencia. Quien violare dicha ley en forma culposa deberá indemnizar los daños generados por esta conducta en virtud de lo dispuesto por el artículo 33, párrafo 1 de la ley. Asimismo, el artículo 81 de la Ley establece que las violaciones culposas de sus disposiciones serán sancionadas como contravención con multas pecuniarias.

En consecuencia, la Ley contra las limitaciones de la competencia contiene instrumentos que actúan tanto en el campo del derecho civil como contravencional para sancionar conductas contrarias a las disposiciones vigentes en materia de carteles. Sin embargo, en interés de conservar una relación comercial importante para una empresa que de hecho depende de esa relación, solo constituye una última, muchas veces tardía, opción para reaccionar en una disputa económica. Como medio correctivo, el artículo 33, párrafo 2 de la Ley establece que también las asociaciones con personalidad jurídica que tienen por objeto fomentar los intereses industriales, como son las cámaras de industria y comercio o también las cámaras de oficios, y para las que no son válidas estas consideraciones, pueden solicitar que se omita una conducta contraria a las disposiciones legales.¹³

D. Estado actual de la discusión

En el sector de la prensa, la Ley contra las limitaciones de la competencia se considera suficiente para garantizar la pluralidad de la opinión. No obstante, como consecuencia de los actuales intentos de fusión, y en vista de los desafíos que plantean las nuevas tecnologías y la competencia global, el control de fusión de medios de prensa en Alemania vuelve a ser tema de debate. En vista de la creciente globalización y la crisis mundial que enfrentan los diarios, grandes grupos editoriales como Axel Springer Verlag o Rheinische Post reclaman una flexibilización del régimen de fusión, en particular la no aplicación de la cláusula de menor cuantía prevista por el artículo 35 de la Ley contra las limitaciones de la competencia, anulación de los menores umbrales de facturación fijados en el artículo 38, párrafo 3 de la Ley contra las limitaciones de la competencia para la prensa y la radiodifusión, más formas de cooperación legal así como una redefinición del mercado ajustada a la nueva realidad.¹⁴

Considerando la presión que ejercen sobre todo las grandes editoriales con tiradas importantes sobre las distribuidoras para obtener mejores márgenes comerciales, también es objeto de debate el sistema de distribución actualmente vigente y, en principio, aceptado por todos los interesados con distribuidoras independientes, obligadas a la neutralidad y que tienen adjudicados monopolios zonales. Sin embargo, por el momento, nadie pone en tela de juicio los aspectos esenciales del sistema.¹⁵

VI. Control de la concentración en el sector de la radiodifusión

A. Ley contra las limitaciones de la competencia

Las disposiciones de la Ley contra las limitaciones de la competencia también son de aplicación para el control de las emisoras de radiodifusión públicas y privadas. En tal sentido, el anterior análisis de las diferentes disposiciones de la ley es extensivo a la radiodifusión, salvo algunas especificidades de esta última.

B. Acuerdo federal sobre radiodifusión

El control de concentración en el mercado específico de radiodifusión, según el Acuerdo federal sobre radiodifusión (RStV), se basa para las televisiones de alcance nacional en el concepto de poder de opinión predominante. La licencia prevista en el artículo 25 del Acuerdo federal a ser otorgada por el organismo estatal de medios de comunicación (LMA) tiene por objeto evitar la formación de un poder de opinión predominante. La disolución del poder de opinión predominante está a cargo de los organismos estatales de medios de comunicación, según lo dispuesto en el artículo 26 del Acuerdo federal. Compete a éstos, a la Comisión sobre Concentración en Medios (KEK) y a la Conferencia de Directores de los Organismos Estatales de Medios de Comunicación (KDLM) ejercer el control sobre los medios. Ellos afectan al sistema de limitaciones de canales con pluralidad social interna.

Según el artículo 26 del Acuerdo federal sobre radiodifusión, una empresa puede emitir a nivel nacional por sí misma o a través de empresas vinculantes por un número ilimitado de canales de televisión, siempre que no alcance un poder de opinión predominante. Según el artículo 26 (párrafo 2, frase 1 RStV), se presume que se está en presencia de un poder de opinión predominante cuando los canales imputables a una empresa alcanzan en la media anual una audiencia del 30% de todo el mercado de televíidentes. Según lo establecido por el artículo 28 del Acuerdo federal sobre radiodifusión, se deberán sumar a una empresa los canales en los que esa empresa tiene una participación mínima del 25%.

En los casos de poder de opinión predominante, se inhibe el crecimiento externo de una empresa, en virtud de lo establecido en el párrafo 3 del artículo 26 del Acuerdo federal sobre radiodifusión, no otorgándose permisos para canales imputables a esta empresa o no homologando la adquisición de participaciones en otras emisoras como no objetable. Si una empresa alcanza un poder de opinión predominante en virtud de una creciente participación en la audiencia (crecimiento interno), la KEK propone medidas según lo establecido en el artículo 26 (párrafo 4) del Acuerdo Federal. De no llegarse a un acuerdo, el organismo estatal de medios de comunicación revoca la licencia por tantos canales como sea necesario para que deje de haber un poder de opinión predominante.

Según el artículo 26 (párrafo 5) del Acuerdo federal sobre radiodifusión, las emisoras de televisión privadas están obligadas a tomar medidas

destinadas a preservar la pluralidad cuando un canal de programación general o un canal informativo alcance una audiencia del 10% en el promedio anual (Cfr. LMA, pág. 41 y ss.).

Hasta ahora el modelo de audiencia servía sobre todo para garantizar la estabilidad, dado que las dos compañías de medios, el grupo Kirch y el grupo RTL, contaban con una audiencia cercana al 25% en forma permanente y, por lo tanto, no eran de aplicación las disposiciones vigentes destinadas a desbaratar carteles. En definitiva, no estaban obligados a vender participaciones en otras compañías ni a renunciar a determinadas licencias. Tampoco eran de aplicación las medidas destinadas a garantizar la pluralidad establecida en el artículo 26 (párrafos 4 y 5) del Acuerdo federal sobre radiodifusión.

Esta realidad confirma el criterio de la Corte Constitucional, que entendió que las medidas destinadas a impedir el desarrollo de un poder de opinión predominante básicamente deben actuar en el terreno preventivo, dado que evoluciones no deseadas son difíciles de revertir (Cfr. BVerfGE 73, págs. 118, 159 y s.).

VIII. Conclusión

La competencia empresaria en el sector mediático garantiza la competencia periodística y, consiguientemente, una diversidad de opiniones que es más resistente a los avances de la influencia estatal y/o no estatal que todos los modelos discutidos actualmente para desarrollar una pluralidad interna en los grupos mediáticos. Las disposiciones sobre control de medios vigentes en Alemania han demostrado su utilidad, al menos en el ámbito de los medios gráficos, dado que el número de fusiones de grandes grupos de diarios con pequeñas empresas de diarios se ha reducido claramente desde 1976. No hay razón para que el legislador, obligado a garantizar la libre prensa privada en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 frase 2 del artículo 5º de la Constitución, modifique o incluso decida abolir las disposiciones especiales vigentes para el control de la fusión de prensa en lo inmediato.¹⁶

Notas

1. Cfr. Löffler - Ricker, *Handbuch des Presserechts*, 5. Auflage, 86. Kapitel, nro. al margen. 3 y s. con otras referencias; Bechtold, *GWB Kartellgesetz*

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Kommentar, 5. Auflage 2008, introducción, nro al margen 10.

2. Cfr. Mestmäcker, en Immenga - Mestmäcker, Kommentar zum Kartellgesetz, 3. Auflage 2001, Vor § 35 GWB, nro. al margen 58.
3. Cfr. BVerfGE 57, 295, 320; von Coelln, Die Rundfunkrechtsordnung Deutschlands – eine entwicklungsoffene Ordnung, Zeitschrift für Medien- und Kommunikations-recht (AfP) 2008, 433 y ss. con otras referencias.
4. Cfr. Mestmäcker, en Immenga - Mestmäcker, Vor § 35 GWB, nro. al margen. 63.
5. Cfr. Bechtold, Art. 19, GWB, nro al margen. 12 y s., también Art. 36, GWB, nro al margen. 17; Janik, AfP 2002, 107; LMA, pág. 37 y ss.
6. Cfr. Mestmäcker, en Immenga - Mestmäcker, antes del Art. 35 GWB, nro al margen 47.
7. Cfr. Bechtold, Art. 36 GWB, nro. al margen 18; LMA, S. 38 s.
8. Cfr. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Kultur und Medien, Öffentliche Anhörung zum Thema „Perspektive der Printmedien im Hinblick auf die Vielfalt und Pressefreiheit unter den Aspekten von Pressekonzentration und –vertrieb“, 9 de abril de 2003, protocolo 15/10, p. 5 y s.; Declaración conjunta de la Asociación Alemana de Editores de Revistas (Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, VDZ), de la Asociación Alemana de Editores de Diarios (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) y la Asociación de Distribuidores de Libros, Periódicos y Revistas (Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten, BVPG) del 19 de agosto de 2004. Respecto de la actual disputa, cfr. LG Hannover, fallo del 13 de mayo de 2009, Ref. 21 O 6/09 (no es sentencia firme).
9. Cfr. Bechtold, § 36 GWB, nro. al margen. 19.
10. Cfr. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Kultur und Medien, Öffentliche Anhörung zum Thema „Perspektive der Printmedien im Hinblick auf die Vielfalt und Pressefreiheit unter den Aspekten von Pressekonzentration und –vertrieb“ am 9. Abril 2003, Protocolo 15/10, p. 4 y s.
11. Cfr. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Kultur und Medien, Öffentliche Anhörung zum Thema „Perspektive der Printmedien im Hinblick auf die Vielfalt und Pressefreiheit unter den Aspekten von Pressekonzentration und –vertrieb“ am 9. Abril 2003, Protocolo 15/10, p. 13.
12. Cfr. Bechtold, Art. 19 GWB, nro. al margen. 102 y s.
13. Cfr. Bechtold, Art 33 GWB, nro. al margen 3 y ss.
14. Cfr. Weberling - Nieschalk, AfP, 2009, 221 y ss. con otras referencias.

15. Cfr. Declaración de prensa conjunta de la Asociación Alemana de Distribuidores de Prensa Bundesverband Presse-Grosso y Bauer Vertriebs KG del 13 de mayo 2009, <http://www.pressegrossos.de/news-archiv/newsdetail/article/bauer-vertriebs-kg-und-presse-grosso-vereinbaren-neue-konditionen/115/geschaefsstelle.html> (última consulta, 27 de enero de 2010).
16. Cfr. Weberling - Nieschalk, AfP 2009, 221, 223 y s. con otras referencias.

Referencias bibliográficas

- BECHTOLD (2008). *GWB Kartellgesetz Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, Kommentar, 5. Auflage 2008.
- BRÜGGERMANN (2010). Warum Springer die Welt-Gruppe umbaut, FR-Online. de, http://www.fr-online.de/in_und_ausland/kultur_und_medien/feuilleton/?em_cnt=1303378 (última consulta 27 de enero de 2010); *Pottblog*, Gemeinsamer NewsDesk der WAZ-Mediengruppe gestartet, <http://www.pottblog.de/2009/05/11/gemeinsamer-newsdesk-der-waz-mediengruppe-gestartet/> (ultimo Abruf 27. Januar 2010).
- BUNDESREGIERUNG (2008). *Medien- und Kommunikationsbericht*.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. 15. Wahlperiode, Ausschuss für Kultur und Medien, Öffentliche Anhörung zum Thema „Perspektive der Printmedien im Hinblick auf die Vielfalt und Pressefreiheit unter den Aspekten von Pressekonzentration und –vertrieb“, 9 de abril de 2003, protocolo 15/10, p. 5 y s.; Declaración conjunta de la Asociación Alemana de Editores de Revistas (Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, VDZ), de la Asociación Alemana de Editores de Diarios (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, BDZV) y la Asociación de Distribuidores de Libros, Periódicos y Revistas (Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten, BVPG) del 19 de agosto de 2004. Respecto de la actual disputa cfr. LG Hannover, fallo del 13 de mayo de 2009, Ref. 21 O 6/09 (no es sentencia firme).
- ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS (BVerfGE) (Sentencia de la Corte Constitucional Federal de Alemania). 20, 57, 66, 73, 118, 133, 159, y s., 162, 175, 176, 295, 314, 320, 325.
- IMMENGA - Mestmäcker (2001). *Kommentar zum Kartellgesetz*, 3. Auflage 2001, Vor § 35 GWB, nro. al margen 58.
- JANIK (2002). *Kapitulation vor der eingetretenen Konzentration*, AfP, 2002.
- JARASS (1998). *Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet*, AfP, 1998, 133, 135.
- LANDESMEIDENANSTALTEN (ED.) (2007). *Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle*. 3. Konzentrationsbericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).
- LÖFFLER - RICKER, *Handbuch des Presserechts*, 5. Auflage, 86.

- RENCK-LAUFKE (2003). *Sechster Rundfunkänderungsstaatsvertrag und Medienkonzentration*, ZUM, 2003, 109.
- SEILER (2002). *Pressekonzentration und publizistische Vielfalt nach zehn Jahren deutscher Einheit*, AfP, 1.
- VON COELLN (2008). *Die Rundfunkrechtsordnung Deutschlands – eine entwicklungsoffene Ordnung*, AfP.
- VON DANWITZ (2002) *Die Sicherung der Meinungsvielfalt im Privatfernsehen nach der Kirch-Pleite*, ZUM, 769.
- WEBERLING (2008). *Zwischen Presserecht und Rundfunkrecht. Zur Einordnung des Internet-Fernsehens in die deutsche Rundfunkrechtsordnung*, AfP.
- WEBERLING - NIESCHALK (2009). *Kein Bedarf für eine übereilte Reform der Pressefusionskontrolle*, AfP.
- DECLARACIÓN DE prensa conjunta de la Asociación Alemana de Distribuidores de Prensa Bundesverband Presse-Grosso y Bauer Vertriebs KG del 13 de mayo 2009, <http://www.pressegrossos.de/news-archiv/newsdetail/article/bauer-vertriebs-kg-und-presse-grosso-vereinbaren-neue-konditionen/115/geschaefsstelle.html> (última consulta, 27 de enero de 2010).

RESUMEN

Al margen de los aspectos generales aplicables a cualquier concentración de empresas, en el sector de medios se agrega el problema de la garantía constitucional de la pluralidad de opiniones periodísticas. En este contexto, actualmente se debate si los instrumentos desarrollados en la década de 1970 con el fin de prevenir una limitación de la competencia, así como las disposiciones del Tratado sobre Radiodifusión destinadas a garantizar la pluralidad de opiniones, todavía se ajustan a las necesidades de los tiempos actuales. Se analiza el concepto alemán de concentración de medios, se ofrece un pantallazo general sobre la situación actual y las causas que conducen a la concentración, además de describir las disposiciones de derecho material y constitucional de la ley anticartel alemana, la Ley contra las limitaciones de la competencia (GWB) y del Acuerdo federal sobre radiodifusión (RStV), así como los principales aspectos del debate actual.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Comunicación gubernamental en México

Rubén Aguilar Valenzuela

El 1 de diciembre de 2000 tomó posesión como presidente de la República Vicente Fox (2000-2006). Se ponía fin a ochenta años de gobiernos autoritarios que se habían perpetuado en el poder al término de la Revolución en 1920. Se abría una nueva etapa en la historia de México que incluía, era una tarea fundamental, el cambio de la relación entre los medios y el poder. El nuevo gobierno estaba obligado al respeto irrestricto de la libertad de expresión y de prensa. Era algo que todos esperaban con el arribo de la democracia.

El gobierno de la alternancia, el primero que no era del PRI, debía también definir y desarrollar una distinta comunicación gubernamental y, derivada de ella, una nueva forma de insertar los temas del Gobierno en la agenda pública. La perdida de control de los medios por parte de

RUBÉN AGUILAR VALENZUELA

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Iberoamericana). Profesor en el Dpto. de Comunicaciones y Ciencias Políticas de la misma. Colabora en la revista *Etcétera*, especializada en comunicación, y dos veces por semana su columna se publica en *El Economista* (México D.F.) y en periódicos de los estados. Publica también en el semanario *Milenio*. En los años de la Guerra Civil en El Salvador fundó y dirigió la Agencia Salpress del FMLN. En la administración del presidente Fox fue coordinador de la Secretaría Particular de la Presidencia (2002-2004) y coordinador de Comunicación Social y portavoz del Gobierno (2004-2006). Sus últimos libros, en conjunto con Jorge Castañeda, que fuera canciller de la República, son: *La diferencia: radiografía de un sexenio* (2007) y *El narco: la guerra fallida* (2009).

los gobiernos del PRI se venía dando de manera lenta y parcial. El último de estos, el encabezado por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se había abierto, obligado por las circunstancias, más que cualquiera de los anteriores.

El presidente Fox reconoció siempre que su llegada a la presidencia se debía, en parte, al espacio de independencia que habían ganado los medios y que en razón de la misma pudieron dar cobertura, sobre todo en la parte final, a su campaña presidencial. Él era muy consciente de que su gobierno, contrariamente a lo que habían hecho los gobiernos del PRI, debía dar todas las garantías para que los medios ejercieran de manera irrestricta el derecho a la información y la libertad de expresión. Estaba convencido, por lo mismo, de que en adelante la manera en que el gobierno se tenía que relacionar con los medios partía de esa realidad y que en el horizonte que ofrecía la nueva democracia mexicana debía buscar maneras distintas a las utilizadas en el pasado para estar presente y tratar de influir en la agenda mediática.

El presidente Felipe Calderón (2006-2012) asumió su cargo el 1 de diciembre de 2000. Le tocó ser el primer mandatario que seguía a la alternancia. Él, desde el inicio de su gestión, optó por deslindarse del tipo de comunicación gubernamental y las estrategias que había utilizado el presidente Fox.

A continuación se analiza la forma en que los gobiernos de Fox y Calderón entendieron la comunicación gubernamental y la estrategia e instrumentos de que se valieron para insertar los temas de interés del gobierno en la agenda mediática. Se valora también el resultado de estas dos formas de asumir la comunicación gubernamental.

I. La concepción

A. El gobierno de Fox

En los primeros tres años y medio del gobierno de Fox hubo cuatro responsables a cargo de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Todos con perfiles, experiencias y formaciones muy distintas. Los cuatro, me tocó hablar con ellos, tenían ideas muy distintas acerca de la comunicación gubernamental y los instrumentos que

deberían utilizarse para tratar de estar presente en la agenda de los medios. El Presidente, en muy diversas reuniones con los miembros de su gobierno, hablaba de la importancia que tenía estar presente en la batalla por la agenda mediática. Él daba el ejemplo y a través de los discursos, entrevistas y declaraciones a los medios intentaba influir en ella.

En julio de 2004, un quinto responsable, que va a estar hasta el fin del gobierno, se hizo cargo de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia. El nuevo equipo, en buena parte académicos de distintas disciplinas sociales, elaboró una idea precisa de cómo entender la comunicación gubernamental. Se definió que esta se propone informar y dar a conocer las razones que fundamentan las políticas públicas y las decisiones que toma el gobierno. Se estructura a partir de datos duros y de ofrecer los argumentos que desde la lógica del gobierno justifican su proceder. Se planteó también que esta era parte de las políticas públicas y que tenía su propia razón de ser, pero que su propósito fundamental era el acompañar la acción de las distintas dependencias. Aquí era donde adquiría todo su sentido.

El acompañamiento, se dijo entonces, buscaba dar a conocer el contenido, propósito y logros de las distintas dependencias del gobierno federal, pero también se proponía obtener la simpatía y aceptación de la sociedad para con las políticas públicas bajo su cargo. La acción comunicativa buscaba, era otro de sus propósitos, generar los consensos y la adhesión de los ciudadanos al gobierno y su proyecto y también reducir los niveles de disenso y falta de adhesión al mismo. El nuevo grupo coincidía con el Presidente en que la comunicación gubernamental tenía un carácter estratégico. El gobierno no podía prescindir de ella. El éxito o fracaso de su gestión, en buena medida, dependía de la efectividad de su comunicación y de su capacidad para estar en contacto directo y permanente con la ciudadanía. Hoy esto sólo se puede alcanzar a través de los medios masivos como la radio y la televisión, y por eso todos los días había que dar la batalla por la agenda mediática.

B. El gobierno de Calderón

Después de tres años, no se conoce de manera pública la forma en que el gobierno del presidente Calderón define o entiende la comunicación gubernamental. A partir de su estrategia, que ha sido la de mantener un bajo perfil, se puede inferir o deducir su concepción. Se asume que resulta

difícil, complicado y costoso disputar la agenda mediática y que, por lo mismo, en la relación costo-beneficio, no tiene sentido alguno intentarlo. No hay esfuerzos evidentes de influir en ella por la vía de la razón y los argumentos. El Presidente se mantiene alejado de las declaraciones y los medios en la búsqueda, este parece ser el propósito, de que no se le critique o *pegue*. Lo logra medianamente, pero a un costo muy alto, que es el de no influir en la agenda mediática.

El Gobierno ha dejado a un lado la comunicación gubernamental y ha optado por privilegiar las posibilidades que ofrece el *marketing*. Al arranque de su gobierno optó por publicitar un solo tema: la *guerra* contra los cárteles de la droga. A través de los *spots* en radio y televisión se dedicó a anunciar y promover las acciones del Gobierno en esa batalla. Al elegir un solo tema, de por sí *vendedor*, éste se posicionó de manera inmediata en los medios. Estos, muy pronto, a las pocas semanas, arrebataron el tema al Gobierno y lo convirtieron en el suyo. En estos tres años, el único tema de la agenda mediática nacional ha sido ese, pero también homogeneizó la agenda de los medios y agencias de prensa internacionales en su cobertura sobre México.

Cuando el Gobierno quiso posicionar otros temas por la vía del *marketing*, fracasó. La importancia que dio el Gobierno a este tema, de manera particular el Presidente, ha hecho imposible que *suba* cualquier otro tema. El Gobierno, con su concepción, se construyó su propia *cárcel* y no puede salir del tema. Ha logrado, debe reconocerse, proponer por dos o tres días algún tema, pero al no ser acompañado en la lógica propia de la comunicación gubernamental por el Presidente, que sigue manteniendo un bajo perfil en los medios, estos temas no impactan en la agenda mediática y desaparecen dos o tres días después. Suben sólo cuando la oposición los hace suyos, para rebatirlos y denostarlos. La estrategia del Gobierno ha sido la de no reaccionar y dejar que las cosas pasen.

II. La estrategia

A. El gobierno de Fox

La estrategia de Fox fue la de pelear todos los días la agenda con los medios. En muchas ocasiones el ruido mediático era intenso y el Presidente, muy criticado, más por las formas de comunicación que utilizaba que por

el contenido de lo dicho. A pesar de esto, nunca renunció a disputar la agenda en aquellos temas que él consideraba relevantes, para que la sociedad conociera lo que hacía y pensaba el Gobierno. Él pedía a sus ministros que salieran y posicionaran los temas propios de sus ministerios. Él daba el ejemplo y de manera directa salía a los medios a debatir y a promocionar las acciones del Gobierno.

Los medios daban entrada a los temas, la agenda del Gobierno se hacía valer y por lo general no criticaban las acciones o las obras, no hacían análisis de costos o la pertinencia de la misma, sino que iban directo sobre las maneras de ser y decir del Presidente. En lo personal Fox estaba en el centro de la crítica, pero no su gobierno y tampoco sus obras. Él pagaba los costos, pero lograba su propósito: que los medios cubrieran los eventos del Gobierno y discutieran con él. Así podían pasar días. La cobertura de la televisión se centraba en las acciones, pero la radio y, sobre todo, la prensa escrita, en los *errores* del Presidente.

En el círculo rojo (el mundo de las decisiones y el pensamiento compuesto por el 20% de la sociedad) rechazaban, unos con más fuerza que otros, la forma de ser del Presidente. Éste sector se informaba a partir de periódicos y revistas. Las maneras de ser de Fox rompían las viejas tradiciones y provocaban enojo, pero él en ningún momento estuvo dispuesto a cambiar. En su análisis de costo-beneficio consideraba que no le reportaba ganancia alguna. En el círculo verde (la población en general, que representa el 80% de la sociedad) gustaba y despertaba simpatía la forma de ser del Presidente. Su comunicación era muy buena con este sector. En todos los eventos era escuchado con atención y tenía la capacidad de convencer.

A Fox, la originalidad, el ser diferente a los presidentes anteriores, le provocó un gran desgaste frente a un sector de los medios y el círculo rojo. Hacia la mitad de su mandato, la pelea por la agenda perdió eficacia. La presencia del Gobierno estaba en baja en los medios. El Presidente desesperaba de no poder influir en la agenda mediática. La estrategia ya no era la adecuada. Era el momento de cambiarla; debió, incluso, haber ocurrido antes. En abril de 2005 el Presidente toma la decisión de crear la figura del portavoz de la presidencia de la República. La tarea recae en el Coordinador de Comunicación Social, que a partir de ese momento asume las dos tareas. Sobre esta nueva función se habla en el siguiente apartado.

B. El gobierno de Calderón

La estrategia del presidente Calderón resultó ser la contraria. Decidió no pelear la agenda mediática y dejársela sólo a los medios. Al no estar el Presidente en la disputa por la agenda, su persona e imagen han estado menos expuestas a la crítica en los medios, pero no necesariamente en la sociedad. El resultado de esta estrategia trae dos consecuencias: el Presidente tiene poca presencia en los medios y también la acción que realiza el Gobierno. Hay muy poca información sobre lo que realiza la actual administración. Lo único que muestran los medios son las acciones y resultados, buenos o malos, de la guerra contra el narco. Esa es la acción que identifica la sociedad.

La estrategia contempló también que los ministros, para no hacer ruido en los medios, mantuieran un perfil comunicacional muy bajo. Hay muchos ministros y ministerios que están desparecidos en la imagen pública. Son contadas las ocasiones en que los integrantes del Gabinete salen en los medios. Para poder hacerlo requieren del permiso de la casa presidencial de Los Pinos. Ellos, que podrían ser un poderoso instrumento para insertar temas en la agenda de los medios, están al margen de la misma. No influyen en nada. Sólo tienen presencia, aunque limitada, los ministros que están relacionados con la lucha contra el narco.

III. Los instrumentos

A. El gobierno de Fox

El presidente Fox, ante la evidencia de que su gobierno perdía capacidad de insertar temas en la agenda mediática y ante su propio desgaste, los medios se ocupaban cada vez más de su manera de ser y decir y menos de lo que el Gobierno hacía, decide crear la figura del portavoz, cuya función, como ya dijimos, recayó en el Coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Era una nueva figura de la administración pública. En los gobiernos del PRI no existía, no se necesitaba; la única palabra era la del presidente de turno. Al inicio del gobierno de Fox hubo un intento de algo semejante pero con menos exposición y presencia, que sólo duró seis meses.

A partir del 15 de abril de 2005 y hasta el final de noviembre de 2006, durante veinte meses, todos los días hábiles del año de 7:30 a 8:30 de la mañana, algunas veces se prolongó hasta las 9:00, el portavoz dio una conferencia de prensa en la casa presidencial para todos los medios. Los periodistas nacionales, la prensa extranjera y las agencias podían hacer de manera abierta las preguntas que quisieran. De manera inmediata el Gobierno volvió a estar en la disputa por la agenda mediática. La cobertura que daba la prensa a la conferencia del portavoz, sobre todo la radio y la televisión, era muy grande.

La crítica al Presidente disminuyó y empezó, sobre todo la escrita, a tomar frases de sus discursos y a cubrir los eventos. Las preguntas difíciles quedaban para el portavoz. Los medios electrónicos podían tener desde temprano el *bait* que necesitaban, pero que también posicionaba al Gobierno como una voz y una opinión frente a los acontecimientos diarios. La estrategia funcionó y operó en la lógica de ganar-ganar. Los medios tenían un espacio para preguntar lo que querían y el Gobierno se metía todos los días, en las mayores coberturas y en los mejores horarios, desde su posición, en la agenda de los medios.

Después de la decisión del Presidente, el equipo de comunicación elaboró lo que desde su punto de vista daba sustento a la figura. Fueron dos principios básicos de las sociedades democráticas: el derecho del ciudadano a ser informado y saber de la acción del Gobierno y la obligación del Gobierno a informar de su acción y de la razón de sus decisiones. El portavoz permitió al gobierno actuar en el marco de un esquema de comunicación gubernamental activa y propositiva. No reaccionaba a los medios, sino que proponía y establecía los términos del diálogo. A partir de ahí se daba el intercambio con los medios.

La figura del portavoz se propuso como la manera de establecer un contacto permanente con los medios y, a través de ellos, con la ciudadanía. La Presidencia colocaba sus temas en la agenda y los medios los retomaban, porque eran materia noticiosa expresada por el portavoz en un lenguaje de los medios. El gobierno de la alternancia, en particular el área de comunicación, asumía que tenía la obligación de fomentar y propiciar una nueva cultura política-mediática que debería sustentarse en los valores democráticos, que permitiera a los ciudadanos conocer las razones de las decisiones y políticas públicas. Implicaba romper con viejos vicios y prácticas. No todos aceptaron y entendieron esta nueva concepción, se tocaban intereses

de muchos años, y tampoco todos apreciaron la presencia de la figura del portavoz presidencial que salía todos los días a los medios.

En la evaluación que se hizo de la comunicación gubernamental a la llegada del nuevo equipo, en julio de 2004, uno de los aspectos que se vieron fue la necesidad de ampliar la presencia de la agenda presidencial en los medios. Para eso se requería mejorar la capacidad de generar noticias, fortalecer la imagen del Gobierno ante la opinión pública y hacer más eficiente la respuesta inmediata de la institución ante los temas de coyuntura. La creación de la figura del portavoz presidencial se propuso desde un inicio dar respuesta a esos temas y también que facilitara la tarea de los periodistas y, de manera particular, la de los que cubrían la fuente presidencial. La oficina del portavoz se organizó a partir de cuatro objetivos:

1) Informar sobre las principales acciones, programas, estrategias y logros de la gestión del gobierno federal: lo normal es que los gobiernos tengan una oficina especializada de comunicación que difunde información cotidiana a los medios. Lo nuevo era el cumplimiento de este propósito a partir de una conferencia diaria. En ella se abrió el espacio para que el portavoz presidencial, junto con los secretarios de Estado y otros funcionarios del gabinete, explicaran la estrategia y las acciones del gobierno federal y, al mismo tiempo, presentaran los resultados más relevantes en las áreas bajo su responsabilidad.

2) Posicionar temas de la mayor relevancia para la Presidencia ante la opinión pública: en un espacio donde prevalece la competencia por el espacio mediático entre los distintos actores, la tarea de hacerse presente en la agenda de los medios es un hecho que los gobiernos no pueden omitir. Se requiere que la agenda del gobierno tenga la misma o mayor notoriedad que la de los otros actores políticos y la de los propios medios. Sin un trabajo de comunicación que difunda su agenda, lo más seguro es que en los medios sólo predominen los temas de coyuntura y las diversas agendas posicionadas por los partidos, legisladores, representantes de los otros poderes públicos u otros actores de la sociedad civil. Bajo ese esquema, los temas estratégicos del gobierno pasan a ocupar un segundo plano.

3) Coordinar el mensaje gubernamental de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo a través de una estrategia unificada: al principio, al Gobierno se le criticaba la falta de una línea de información homogénea entre las dependencias gubernamentales y de éstas con la Presidencia. La conferencia de prensa matutina se propuso dar una dirección única a la comunicación

del Gobierno así como tratar de evitar la percepción de la existencia de contradicciones entre los diferentes emisores. El trabajo de coordinación de la Oficina del Portavoz se enfocó a procesar y resolver las dificultades de articulación y homogeneidad en el mensaje gubernamental. Por ello se establecieron múltiples y permanentes mecanismos de comunicación, muchos de ellos novedosos para la cultura política mexicana, que permitieron el intercambio cotidiano no sólo de información sino también de valoraciones políticas entre los titulares de las dependencias y el portavoz. Esto permitió una mejor coordinación en la comunicación del Gobierno.

4) *Manejo de crisis y control de daños*: la experiencia demuestra la necesidad de contar con una oficina de reacción inmediata para responder ante situaciones críticas relacionadas con momentos difíciles o, también, para hacer frente a eventuales errores de comunicación del propio gobierno. La oficina del portavoz debía actuar, en consecuencia, como una instancia de manejo de crisis, pero también de control de daños. El fin era desactivar y neutralizar las crisis y dar la respuesta que se requería.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la oficina del portavoz trabajó en el marco de cinco acciones estratégicas que resultaron fundamentales, la práctica lo corroboró, para desempeñar con eficacia la tarea:

1) *Debe estar bien informado*: tiene que ser un funcionario con la mejor información sobre las acciones del gobierno y el acontecer nacional. El portavoz debe estar en contacto directo y permanente con el Presidente. Lo debe acompañar a las reuniones de trabajo con los distintos gabinetes de gobierno. Así, el portavoz recibe de primera mano información sobre el contexto de las decisiones y de la postura del Gobierno frente a todos los temas. Tienen que estar también en contacto directo y permanente con los secretarios de Estado. La comunicación con ellos debe ser fluida y cotidiana. Los miembros del gabinete legal y ampliado son una fuente privilegiada y única de información. Otra información que debe manejar el portavoz es: a) el sustento legal de las acciones de gobierno; b) la información de los programas públicos y sus resultados, así como de las acciones diarias de las dependencias y las paraestatales; c) las noticias que diariamente manejan los medios y los comentarios de sus principales editorialistas; d) las noticias internacionales y los informes de las principales organizaciones mundiales sobre México.

2) *Debe construir los mensajes de manera periodística*: los mensajes, por buenos que sean, no van a ser considerados por los medios si éstos no se

construyen en la lógica que les interesa y en el marco de su propia sintaxis. Las respuestas del portavoz deben ser construidas con anterioridad. Nunca y bajo ninguna circunstancia pueden ser respuestas espontáneas. Hay que analizar en detalle lo que se va a decir y las palabras exactas que se van a utilizar. Los mensajes del Gobierno serán de interés para los medios si: a) responden de manera clara y precisa a seis preguntas básicas: qué, dónde, por qué, cómo, cuándo y quiénes; b) no son explicaciones complicadas o llenas de expresiones técnicas que sólo las comprenden los expertos; c) se estructuran de manera que puedan ser útiles para los *inserts* de la radio, los *teasers* de la televisión o los titulares de la prensa; d) los logros que resalta el mensaje se traducen en beneficios concretos para la ciudadanía; e) se presenta una evaluación objetiva del tema con respecto a los resultados de las acciones del Gobierno.

3) *Debe posicionar la agenda del Gobierno en la dinámica informativa:* la agenda es el conjunto de asuntos que se llevan a la arena pública, ya sea como respuesta a un plan deliberado de quien la diseña o como reacción a la coyuntura. En el caso de la agenda presidencial, ésta tiene como principales objetivos difundir el proyecto político del Presidente y hacer partícipe a la sociedad de las acciones públicas del Gobierno. La construcción de la agenda presidencial es producto de un proceso complejo en el que convergen propósitos de muy diversa índole. De manera general, ésta incluye la posición del Gobierno ante los grandes temas de interés nacional (agenda estratégica); los valores en los que funda su administración (la agenda democrática); las acciones de política pública que se quieren difundir sobre un tema en específico (agenda temática); y los eventos que forman parte del día a día del quehacer presidencial (agenda cotidiana). a) *La agenda estratégica.* En ella se entrelazan las definiciones políticas y líneas de acción de gobierno con los intereses que se mueven en el espacio público. Este tipo de agenda estratégica se guía por las grandes directrices del Gobierno (planes y programas de acción); las posiciones ante los asuntos de Estado y los códigos generales de la acción gubernamental (lineamientos de buen gobierno). b) *La agenda democrática.* Todo gobierno democrático tiene la obligación de defender los valores que le dan sustento. Debe garantizar que éstos se hagan realidad, pero también tiene que impedir que cualquier ciudadano o actor político pueda desconocerlos tratando de imponerse sobre los demás de una manera autoritaria. La promoción de los valores democráticos fue asumida por el portavoz como una de sus tareas. Cada

vez que se hizo necesario defender los valores de la democracia ante planteamientos que pretendían negarlos, el portavoz presentó posicionamientos para reivindicarlos. *c) La agenda temática.* El Presidente realiza una gira o acude a un evento como parte de la estrategia gubernamental. Su agenda contiene actividades precisas que, en conjunto, están enfocadas a poner en marcha o dar seguimiento a los programas y a las acciones gubernamentales que sustentan y dan cumplimiento a un plan de gobierno. Para tratar de posicionar esta agenda, a las conferencias acudían los responsables del eje temático sobre el cual giraba la agenda presidencial de la semana para explicar los propósitos, los alcances y los resultados de la política pública. *d) La agenda cotidiana.* Las actividades cotidianas de los personajes públicos, sobre todo del Presidente, resultan de gran interés para la opinión pública y, por ende, para los medios. Hay que valorar con mucho cuidado qué información se da a conocer. Debe respetarse de manera absoluta la vida privada, pero sobre todo la intimidad.

4) Debe tener una estrategia definida ante la coyuntura: la eficacia de una estrategia comunicativa depende, en buena medida, de la capacidad de responder adecuadamente ante la coyuntura que domina la discusión en los medios. Una respuesta informada que fija de manera clara la posición ante los temas de la coyuntura será de gran interés para los medios. La información que el portavoz difunde es, en la mayoría de los casos, de gran utilidad para los periodistas que siguen los temas de la coyuntura y buscan presentar en sus notas los diversos puntos de vista u opiniones al respecto.

5) Debe diseñar instrumentos para medir y dar seguimiento a sus mensajes: un minucioso registro de la manera en que los medios asumen los mensajes del Gobierno y del sesgo que imprimen a la noticia fortalece o debilita las tareas de la oficina del portavoz de transmitir adecuadamente los mensajes de gobierno a los medios. Es muy importante tener plena conciencia de que el portavoz mismo es fuente de información; éste es, sin duda, su principal valor.

La figura del portavoz era nueva y de inmediato surgieron preguntas. ¿Cómo saber si la labor del portavoz está cumpliendo con los objetivos propuestos? ¿Cómo captar la percepción que tienen los medios y la ciudadanía sobre su labor? Para responder a estas preguntas y monitorear la acción del portavoz se implementaron tres acciones: a) medir la cobertura que recibían los mensajes del Presidente y de su portavoz en los principales espacios informativos; b) evaluar permanentemente

el impacto de la estrategia de comunicación de la oficina del portavoz; c) analizar la opinión que tenía la ciudadanía sobre lo que decía y hacía el portavoz. Con estos instrumentos fue posible evaluar dos aspectos fundamentales de la labor del portavoz: a) la efectividad comunicativa de sus mensajes (interés y cobertura mediática); b) la percepción de los ciudadanos en torno al papel y desempeño de esta nueva figura institucional. Si bien la tarea del portavoz es parte fundamental del proceso de rendición de cuentas a la población, esta tarea resultaría imposible sin la intervención de los medios. Al ser éstos los agentes mediadores de los mensajes, resulta imprescindible observar su quehacer, prestando especial atención al tipo de información que privilegian, cómo lo hacen y en qué proporción.

Para el análisis de la cobertura que daban los medios a los mensajes del portavoz se utilizaron tres instrumentos básicos: a) un análisis externo sobre el tratamiento y la difusión de los mensajes que se emitían desde la Presidencia en los principales noticieros de radio y televisión. Esto para contar con parámetros objetivos que permitían evaluar el alcance, los logros y los retos de la estrategia comunicativa; b) una serie de análisis internos de tipo cuantitativo y cualitativo, para ver el impacto de las conferencias y sus resultados en términos de posicionar la agenda presidencial; c) estudios de opinión sobre las conferencias y la actividad del portavoz, para conocer con precisión la percepción ciudadana sobre los mismos.

La creación de la Oficina del Portavoz de la Presidencia de la República y el cambio en la estrategia de la comunicación del Gobierno resultó fundamental para que el Gobierno participara de manera significativa en la construcción de la agenda mediática. Fue un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que se caracterizó por el fuerte interés que los medios mostraron por los temas de la coyuntura. Es muy probable, eso es lo deseable, que a medida que se vaya consolidando la democracia los medios muestren un mayor interés por la acción gubernamental orientada a resolver las grandes problemáticas del país. Esto, sin lugar a dudas, permitiría elevar la calidad de la demanda de información hacia los planes, programas y estrategias de diseño de las políticas públicas. La estrategia y el diseño de la oficina del portavoz presidencial partió de dos premisas: a) el poder público debe ejercerse en público; b) la obligación de los servidores públicos de mantener una relación fluida con los ciudadanos y con los medios de comunicación.

B. El gobierno de Calderón

En su esfuerzo por deslindarse de manera sistemática del gobierno de Fox, sobre todo en aquellas cosas que fueron creadas por él, y en coherencia con la posición de no dar la batalla por la agenda mediática y mantener al Gobierno en posición de bajo perfil, se optó por eliminar la figura del portavoz. En la persona de Calderón se concentra lo poco que se hace en materia de comunicación gubernamental. Los secretarios y los otros miembros del Gabinete quedaron, como parte de la estrategia, fuera de los medios. La Oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República, un instrumento poderoso para la comunicación gubernamental, volvió a concentrarse en las tareas que eran propias de la dependencia en los últimos gobiernos del PRI (hablar con las mesas de redacción, protestar notas, solicitar cierto tipo de cobertura...), pero en un contexto político claramente distinto.

En esta administración, la comunicación gubernamental no cuenta con instrumentos que se identifiquen con claridad. Los mecanismos propios del *marketing* parecen ser los únicos instrumentos de comunicación que utiliza el Gobierno; ha privilegiado la publicidad más que otras administraciones. En todo caso, el instrumento central y tal vez único de comunicación gubernamental propiamente tal son los discursos del Presidente. Sólo en contadas ocasiones, en eventos o intervenciones muy especiales, los medios toman como tema central lo dicho por él. Calderón rara vez concede entrevistas a los medios. No resulta, por lo tanto, un mecanismo para estar presente en la construcción de la agenda mediática.

Los medios, es cierto, no comentan las maneras de ser del Presidente y su esposa, cosa que era común en el gobierno de Fox. Es un tema que no está presente en la agenda. Si esto se buscaba, se ha sido exitoso. La vida personal, no íntima, de los personajes públicos, forma hoy parte de la agenda mediática y puede ser un buen instrumento para colocar temas en ella. A esto también se ha renunciado. El gran logro de la estrategia de bajo perfil es que los medios por lo general no atacan al Presidente, sí a su gobierno. El problema es que no intervienen en la agenda y esta queda totalmente en manos de los medios. Ellos son los que manejan como quieren la cobertura de la guerra al narco y sus consecuencias. El Gobierno es marginal.

IV. El impacto de las distintas estrategias

En términos de la calificación que la ciudadanía otorga a los presidentes y del grado de aceptación de los mismos, las distintas estrategias no resultan determinantes como se podría pensar. Las encuestas dan cuenta de algo que sorprende y resulta incluso extraño. El cambio de estrategia no ha modificado de manera significativa la percepción que tiene la gran mayoría de la ciudadanía sobre ambos gobiernos. Los niveles de aceptación del presidente Calderón rondan en el 60% y la calificación, en 6,4. Estos números son muy semejantes a los que Fox tuvo a lo largo de su mandato. Este último incluso siempre estuvo unas décimas por arriba de las calificaciones que ahora tiene el primero.

El que hayan ocurrido cambios relevantes en la estrategia de comunicación de Calderón y Fox pero que ambos tengan más o menos los mismos niveles de aceptación tiene dos posibles explicaciones: la primera es que existe una clara predisposición de los mexicanos a calificar de manera positiva al presidente y su gobierno independientemente de la manera de ser; la segunda es que sólo cambió la comunicación gubernamental, la que llega directamente al círculo rojo, pero no la publicidad gubernamental, que es a la que está expuesta la gran mayoría de los ciudadanos. Lo determinante, parece ser, siguen siendo los *spots*. Las preguntas que no tienen respuesta clara son todavía muchas.

Lo que sí parece ser distinto es el impacto de las distintas comunicaciones en los resultados electorales. En general, al presidente Fox le fue mejor en las elecciones de gobernadores y presidentes municipales que se hicieron en su mandato de lo que le ha ido al presidente Calderón. Al parecer, sí cuenta que el Gobierno esté expuesto y en la disputa de todos los días para que el electorado se decida a votar por ese partido y sus candidatos. Si el Gobierno está ausente, no concita el voto a favor de la opción que él representa. Es un tema que hay que investigar y ofrecer pruebas duras. Por ahora es sólo una constatación y una posible hipótesis.

RESUMEN

Se hace una comparación sobre la manera de plantear qué es la comunicación gubernamental, cuál fue la estrategia y cuáles los mecanismos que se pusieron en práctica entre el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), quien logró la alternancia en

México después de que gobernara un mismo partido por 80 años, y quien lo siguió, el presidente Felipe Calderón (2006-2012). Se pretende demostrar que el posicionamiento o no de los temas que interesan al Gobierno que estén en la agenda mediática se explica no sólo a partir de la estrategia y los instrumentos utilizados, sino también de la concepción que se tiene de la misma. Se analiza, por otra parte, cuál es el resultado de estas dos maneras de hacer la comunicación gubernamental y disputar la agenda en los medios, aunque son presidentes de un mismo partido: el PAN, de centro-derecha.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Política oficial de hegemonía comunicacional en Venezuela

Andrés Cañizález

I. Las políticas públicas hoy

Como punto de inicio, es necesario detenerse brevemente en qué entendemos por políticas públicas y el proceso que las acompaña, para luego revisar la experiencia específica en materia de políticas públicas de comunicación y finalmente revisar la política oficial en Venezuela de la denominada hegemonía comunicacional y los planes estatales de medios de comunicación.

De acuerdo con Alejandro Oropeza, cuando el Estado formula políticas públicas persigue alguno de estos fines: “a) atender una problemática pública; b) satisfacer una necesidad social o preferencia social; c) cumplir los fines del Estado; d) acatar un mandato legal, cualquiera sea la jerarquía de éste” (Oropeza, 2008, pág. 2). La generación de políticas públicas, en cualquier ámbito, puede originarse por uno o varios de estos elementos que se planteen en términos de necesidad por atender y entonces el Estado

ANDRÉS CAÑIZÁLEZ

Investigador del Centro de Investigación de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello (CIC-UCAB). Correspondiente en Venezuela de la organización Reporteros Sin Fronteras. Escribe regularmente artículos de opinión en los diarios *El Universal* (Caracas), *Tal Cual* (Caracas) y *El Tiempo* (Puerto La Cruz). Licenciado en Comunicación Social (Universidad Católica Andrés Bello), magíster y cursante del doctorado en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar. Dirige la revista *Temas de Comunicación* y es investigador reconocido por el Programa de Promoción del Investigador (PPI) del FONACIT en el nivel II.

debe actuar. Para este autor existe una combinación de factores que distinguen este proceso: por un lado, los fundamentos de la acción política que quedaron resumidos en los cuatro ítems y, por el otro, la búsqueda de mejoría social-utilidad pública, que deberían desembocar en una situación alternativa, es decir en el cambio.

Es indispensable precisar que el Estado no es un actor solitario en la generación de las políticas públicas, ni su acción ocurre en un vacío. William Dunn, al ubicar el estudio de las políticas como producto de un proceso, resalta tres componentes en permanente interacción: a) las políticas públicas propiamente dichas; b) los actores y/o decisores participantes, interesados en los resultados políticos; y c) el ambiente-entorno político (Dunn, en Olopeza, 2008, pág. 13). De esa forma, como señala Olopeza, los *policy systems* (sistemas de política) “son realidades con características, límites y dinámicas particulares, resultado de procesos decisoriales, con capacidad de ser reelaborados en sus componentes” (2008, pág. 13). Es decir, cuando hablamos de políticas públicas y las ubicamos en el contexto de un proceso, no podemos verlas como decisiones estáticas, intactas en el tiempo. Al contrario, su naturaleza incluye la revisión, evaluación cotidiana, con los eventuales reajustes que emanen de ese examen. Por otro lado, no puede perderse de vista que los problemas públicos pueden tener diversas lecturas y abordajes. De esa forma, el mismo hecho puede ser interpretado de manera diferente por los diversos actores debido a las múltiples concepciones acerca de la naturaleza humana, gobierno y oportunidades sociales (Dunn, en Curcio, 2007, pág. 64). Conectado con esto, los problemas públicos y, por lo tanto, las políticas públicas que les den respuesta a éstos, “deben ser entendidos como sistemas”. Por lo tanto, “requieren una aproximación holística y deben ser tratados de forma inseparable”. Esto lleva a que deba planificarse “una intervención factible desde el punto de vista legal, económico, administrativo y político por parte del gobierno” (Curcio, 2007, pág. 64).

Literatura reciente sobre la temática, por otro lado, ubica las políticas públicas en una concepción amplia de lo que debe entenderse por público, con lo cual se las ubica en el marco de una construcción democrática de toma de decisiones, con consultas, manejo de disensos y construcción de consensos sociales. Es más: esa generación de políticas públicas debería contar con la participación social de los sectores involucrados (Meentzen, 2007, pág. 30) e ir más allá, “al ser pensadas desde la lógica de su interac-

ción con las prácticas sociales instaladas y las propias tradiciones culturales" (Segal, 2006, pág. 15). Para cerrar este punto, sería ingenuo pensar que las decisiones sobre políticas públicas sólo ocurren en contextos sociopolíticos de amplia y libre deliberación, pues, al contrario, la historia latinoamericana y venezolana pueden exhibir un largo historial de decisiones oficiales, con gran impacto en la vida ciudadana, que han sido tomadas de forma arbitraria. Lindblom (1997) señala diversos ejemplos sobre cómo se puede obligar a aceptar políticas emanadas de un Estado que bien puede apelar al terror, al autoritarismo y/o a la imposición de "un gobierno de la mayoría" (Lindblom, 1997, pág. 241).

II. América Latina: políticas públicas de comunicación

En América Latina, durante la década de los años setenta y ochenta fue notorio el empuje de las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC). De esa forma se conocieron las políticas públicas de comunicación en la región, en una etapa en la cual florecían diversas iniciativas regionales o nacionales que perseguían, entre otros objetivos, el establecimiento de marcos regulatorios para el sector mediático y la generación de medios estatales, junto a la promoción de la comunicación para el desarrollo social tanto en el sector urbano como rural. Organismos internacionales, funcionarios de alto nivel en los gobiernos y académicos coincidían en la necesidad de implementarlas. Durante algunos años, en los que prevalecieron en América Latina gobiernos más orientados al mercado y al achicamiento del Estado, el tema de las políticas públicas de comunicación desapareció de la agenda de discusión. En el siglo XXI, en el que han irrumpido en la escena política gobiernos con una fuerte dosis populista y con un notable cuestionamiento hacia el rol de los medios, ha resurgido el debate sobre la naturaleza de las políticas públicas de comunicación, para lo cual es indispensable remontarse a la propia tradición latinoamericana en la materia y enriquecerla con el desarrollo democrático que –aunque desigual– ha conocido la región en las últimas décadas.

De forma insistente se quería enfatizar, especialmente en la década de los años 90, la idea de que con el advenimiento del fenómeno globalizador, y su inserción cada vez más cotidiana en muchos de los espacios de

interacción social, estábamos ante el fin de la política y, en consecuencia, del Estado.

Convertida en ideología, en pensamiento único, la globalización –proceso histórico– se ha vuelto *globalismo*, o sea, imposición de la unificación de los mercados y reducción al mercado de las discrepancias políticas y las diferencias culturales. Al subordinar estos dos escenarios de la diferencia a una sola visión de la economía, lo político se diluye y el Estado parece casi innecesario (García Canclini, 1999, pág. 50).

Este proceso estuvo acompañado de un empuje de lo comunicacional en términos corporativos y globales. Se produjeron grandes fusiones empresariales con implicaciones en las economías de diversos países, así como la cada vez mayor difusión transnacional de producciones simbólicas y el frecuente uso de *franquicias* en la producción local, por ejemplo de televisión, todo ello unido a claras orientaciones sobre lo que debían hacer o no los países. Desde nuestra perspectiva, en todo este proceso nunca se ha dejado de actuar políticamente, pues, en el fondo, tanto las transacciones financieras como la difusión mediática implican construcciones políticas en tanto son formas de intervención en lo público, en la sociedad. Cabe recordar que la comunicación no es simplemente objeto para una política, sino un escenario primordial para que la política encuentre espacio de desarrollo simbólico, pues a través de los medios se puede representar un vínculo entre los ciudadanos (Martín Barbero, 2001).

Como afirma León: “Los media han pasado a ser un espacio crucial en la configuración del espacio público y de la ciudadanía misma –decimos crucial para señalar que no se trata de un fenómeno nuevo, pero sí intenso y sustantivo–, tanto por el peso que ahora tienen para gravitar en la definición de las agendas públicas como para establecer la legitimidad de tal o cual debate” (León, 2002, pág. 2).

Con este peso determinante que tienen en la vida social, sería incomprendible que desde un punto de vista estatal y ciudadano no se fijen políticas públicas justamente en un espacio de relacionamiento que ha transformado nuestra forma de entender lo político. Entretanto, en sociedades como la venezolana requieren no de la suplantación del Estado, sino de *hacer Estado*, en la medida en que existen grandes brechas sociales, que se expresan también en el acceso a las nuevas tecnologías de información, a la par que se evidencian falencias en el entramado legal, que brinden herramientas para el ejercicio de los ciudadanos en su interacción cultural

y comunicacional. La construcción de ese Estado, que facilite y propicie la participación ciudadana, surge precisamente de un quehacer político democrático. Se trata de insertar lo plural y diverso que coexiste en el plano social y mediático dentro de políticas públicas emanadas del Estado.

En América Latina se conoció a lo largo de los años setenta e inicios de los ochenta un importante debate sobre las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) que, como hemos señalado, fue el nombre que se le dio en la región a las políticas públicas en comunicación. Estas medidas fueron, en su momento, duramente atacadas por las empresas privadas del sector y evidenciaron, en muchos casos, contradicciones dentro del propio sector oficial, por falta de voluntad política y también por niveles de descoordinación administrativa en la estructura de nuestros Estados. Hoy, al plantear nuevamente la necesidad de políticas públicas en el sector comunicacional, es indispensable una mirada crítica sobre las PNC, porque así como hemos planteado la necesidad de una nueva óptica para mirar los procesos culturales emanados de las industrias culturales, también se requieren planteamientos igualmente nuevos para no repetir errores del pasado y dar cabida a nuevas realidades del presente.

Peter Schenkel, quien en su momento se dedicó al estudio de la temática, apuntaba hace casi tres décadas (1981, pág.17) la dificultad de definir una política pública en materia comunicacional, especialmente porque la comunicación está presente en todos los sectores, “igual en la agricultura que en la industria y en todos los niveles, tanto en el plano ejecutivo, como legislativo, global y local y se manifiesta a nivel colectivo e individual”. Sin embargo, el mismo autor apela a lo que se considera la definición clásica, que fue aportada por el boliviano Luis Ramiro Beltrán y que define una PNC como “un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de la comunicación en un país”. Vista así, la PNC sería como una suerte de guía maestra de las políticas públicas, de la cual deberían emanar otro conjunto de planes, acciones y estrategias. Los autores de la década del 70 colocaban en un primer orden la necesidad de planificación, con lo cual se pretendía “ordenar el sistema de comunicación de acuerdo con las necesidades prioritarias de la sociedad” (Schenkel, 1981, pág. 16). Una muestra de esta orientación está recogida en el libro *Planificación y comunicación*, de Bordenave y Carvalho (1978).

Desde nuestro punto de vista, es indispensable revisar críticamente el debate latinoamericano sobre las políticas públicas de comunicación de las décadas anteriores, especialmente porque algunos gobiernos de la región, incluyendo a Venezuela, apelan a alguno de los conceptos y propuestas de aquel momento, sin calibrar los diferentes contextos históricos y políticos. Para esta tarea nos resultará particularmente valioso un artículo publicado por Jesús Martín Barbero (2001), el cual nos servirá de guía para esta breve pero necesaria revisión de estas políticas a la luz de las dinámicas sociales actuales. En buena medida, en las experiencias de generar políticas públicas de comunicación en América Latina confluyeron gobiernos y especialistas (tanto del aparato oficial como académicos y también de redes internacionales, tal es el caso de la UNESCO), y aunque las propuestas en su sentido más amplio perseguían garantizar los derechos de las mayorías en su relación con los medios de comunicación, en la práctica los gobiernos identificaron esta dinámica con una mayor presencia gubernamental en el espacio comunicacional. Estos fines, que se movieron en niveles paralelos, evidentemente debilitaron la finalidad de las propuestas porque desde lo gubernamental no existió capacidad para entender que la apuesta debía ser por un espacio ciudadano, no necesariamente oficialista, en el universo *massmediático* nacional.

Esto se relaciona con un segundo aspecto: que fue de carácter restrictivo, las políticas públicas de comunicación de los años setenta y ochenta se limitaron al Estado, a la esfera gubernamental, y que obvieron que en el *hacer Estado*, por lo que hemos abogado con anterioridad, se debe partir de una lógica incluyente. Tras la revisión de aquellas experiencias, se puede concluir que en la construcción de políticas públicas se cruzan factores como la esfera estatal, los ciudadanos, el mercado, las instituciones, los partidos políticos y la vida cotidiana. Al mirar el contexto en el que nos movemos en la actualidad, debemos resaltar que: “No conviene dejar estos asuntos sólo en manos de políticos y empresarios, dado que tienen que ver con derechos humanos básicos y con la comunicación y comprensión entre naciones. Implican a la educación como formadora de la mirada sobre los diferentes, y a la política cultural donde se seleccionan patrimonios y se excluyen otros, se transmiten discriminaciones o se ayuda a apreciar lo diverso” (García Canclini, 1999, pág. 55).

La generación de estas propuestas durante los años setenta y el debate que le siguió durante los ochenta se hizo desde arriba, desde la máxima

jefatura del Estado en muchas ocasiones, y se partía de que al tener una buena intención (garantizar los derechos de la ciudadanía), eso en sí podría generar la apropiación ciudadana. Este último aspecto resultaba crucial para una viabilidad a largo plazo de lo propuesto (que quedó básicamente en el papel), especialmente si recordamos que las PNC fueron duramente atacadas desde las empresas privadas del sector comunicacional.

Finalmente, las políticas públicas de comunicación de décadas atrás adolecieron justamente de lo que criticaron. La concepción de lo nacional en estas propuestas pasó por ver la nación como una desde un punto de vista cultural, con lo cual se dejó fuera lo diferente, lo otro, lo que siendo distinto también formaba parte de lo nacional. Esta visión repetía la homogeneización cultural que precisamente se criticaba, y con razón, por la dominante presencia en nuestras pantallas de producción audiovisual estadounidense. Hoy es válida la revisión de lo que fue la propuesta de PNC, pero cuando hablamos de políticas públicas concebimos la posibilidad de prácticas incluyentes, en las que se abra el horizonte de representación diversa en la construcción de lo cultural nacional, y ello en la práctica puede estar garantizado por distintos niveles de participación ciudadana en el proceso de concebir, diseñar y ejecutar planes en el sector comunicacional. Una política pública no podría reducirse, en el contexto actual, a garantizar difusión y ampliar la recepción, que aun cuando pueda ser de mensajes concebidos desde otra óptica cultural serían igualmente unilaterales. Es por ello que con Martín-Barbero coincidimos en resaltar la necesaria activación de ejes que desde los distintos escenarios sociales pasen por la experimentación, la apropiación y la invención por parte de los ciudadanos en una relación dialogante con el universo comunicacional, ante el cual –hasta ahora– sólo han tenido la posibilidad de recibir. Esto requiere que la comunicación sea desplazada desde los medios hacia la mediación y reconocimiento sociales; y para ello, estas políticas públicas deben partir de que de la sociedad son parte el Estado, los ciudadanos, el mercado, así como los partidos políticos, los movimientos y las organizaciones sociales, y que no es sólo una cuestión de involucrar instituciones, sino también de mirar la cotidianidad (Martín-Barbero, 2001).

Adicionalmente, los Estados tienen una deuda con los medios de carácter público, que bajo administraciones oficiales se han convertido o en espejo de la voz gubernamental exclusivamente o en expresiones fallidas que intentan repetir las fórmulas comerciales de los medios de carácter pri-

vado. Para estos medios deben promoverse políticas que busquen reforzar su rol “como espacios para alimentar el debate amplio, plural y abierto a las diversas perspectivas, ideas y expresiones culturales de la sociedad” (León, 2002, pág. 2).

III. Venezuela: la hegemonía comunicacional como propuesta oficial

A partir de lo que hemos señalado en las páginas precedentes, en las que hemos ubicado el carácter de las políticas públicas junto a las pasadas experiencias latinoamericanas en el campo específico de la política de la comunicación, podemos indicar de entrada que en Venezuela, durante el gobierno de Hugo Chávez no han existido políticas públicas orientadas al campo de la comunicación. Lo que hemos tenido en el lapso 1999-2009 es un conjunto de acciones y decisiones oficiales que no han dado respuesta a problemas concretos de los ciudadanos, sino que han tenido por finalidad crear un cerco legal-institucional para restringir la libertad de expresión, con impacto directo sobre el trabajo de medios y periodistas. Estas decisiones en materia de comunicación, por otro lado, tampoco han sido un espacio de discusión democrática y plural ni han estado precedidas por una genuina consulta ciudadana. El Estado ha asumido sus decisiones de forma unilateral para sancionar a los medios privados de comunicación, tampoco ha desarrollado un plan coherente para hacer de los medios estatales unos espacios de servicio público y, al mismo tiempo, ha usado de forma discrecional el espectro radioeléctrico (un bien de todos, según la UNESCO) con el mecanismo de las cadenas presidenciales. El signo de esta década parece ser la hegemonía comunicacional oficial.

La llegada del presidente Hugo Chávez al poder, el 2 de febrero de 1999, resultó simbólica. No sólo significaba el triunfo de un *outsider* político, sino que su triunfo electoral se basó en la promesa de transformaciones radicales del sistema político-institucional. Durante la campaña electoral de 1998 hubo vaivenes significativos en el ámbito político y mediático, pero a grandes rasgos la candidatura de Chávez combinó la incidencia mediática con un extenso trabajo político del contacto cara a cara (Cañizález, 2009, pág. 221). No puede obviarse que los pocos segundos en los que apareció el 4 de febrero de 1992 en las pantallas de televisión (cuando en-

cabezó un fallido golpe de Estado) ya habían catapultado a Chávez como figura mediática, carismática, con proyección nacional e incluso internacional. Tampoco puede dejarse a un lado que en el lapso 1992-1998, el hoy presidente tuvo una cobertura mediática notable. Innumerables entrevistas, reportajes y libros dieron cuenta del personaje, de sus aspiraciones y propuestas. Los medios y los periodistas jugaron, entonces, un papel determinante para dar a conocer a Chávez ante el país.

Ese 2 de febrero de 1999 se estableció un precedente en materia de política oficial de comunicación: se transmitieron 4 cadenas presidenciales que totalizaron 8 horas y 14 minutos de duración en el horario matutino, vespertino y nocturno. Hasta esa fecha, ningún presidente democrático de Venezuela había ocupado durante tantas horas, en un mismo día, el espacio de las televisoras y emisoras radiales del país.

Con la primera etapa del gobierno de Hugo Chávez hubo expectativas de que podría generarse una amplia política pública en materia de comunicación, pues parecía existir una suerte de sintonía entre el presidente Chávez y el periodismo. Resulta notoria la pléyade de periodistas que forman parte del “proceso”, desde el inicio del gobierno. Cerca de dos decenas de comunicadores se insertaron bien en el agonizante Congreso Nacional, bien en las instancias de alto mando del Ejecutivo, y hasta la primera dama, Marisabel Rodríguez, venía de ejercer el periodismo. Una tendencia similar de esta marcada presencia periodística en roles políticos se observará a fines de 1999 en la composición de la Asamblea Nacional Constituyente (Cañizález, 2009, pág. 222). La discusión de la nueva Constitución, que se aprobó finalmente en diciembre de 1999, fue una suerte de parte aguas en el sector periodístico. En concreto, la introducción del adjetivo “veraz” para la información como parte de los derechos constitucionales avivó una polémica que venía desde el gobierno de Rafael Caldera. La tragedia de Vargas, en la cual se demostró el papel de los medios y periodistas como mediadores en el contexto de una crisis humanitaria de envergadura, ayudó a soslayar por algún tiempo el conflicto. Si debe buscarse una fecha que marque el fin de aquella efímera luna de miel, esta es el 27 de junio de 2001, en el acto por el Día del Periodista en Venezuela. Por primera vez el Presidente no personalizó sus señalamientos contra editores o reporteros, sino que habló del sistema de medios, lo ubicó como parte del poder económico que su proyecto político buscaba desplazar y, por lo tanto, el enfrentamiento resultaba *inevitable* (Cañizález, 2002, pág. 18).

En el lapso 2005-2007 es notorio el peso que tiene la justicia en relación con la regulación de la comunicación en el país. En el terreno legal hay una serie de decisiones previas a este período, especialmente por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que comienzan a modelar el sector mediático y periodístico. Entre las medidas previas está la sentencia 1.013 del TSJ, que refrendó una ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, el 12 de junio de 2001. Esta decisión declaró improcedente el amparo introducido por Elías Santana, quien había solicitado un derecho a réplica en el programa “Aló, Presidente”; el máximo tribunal del país fue más allá, pues en el fondo del asunto asentó una suerte de derecho restringido para los periodistas y comunicadores (PROVEA, 2001, pág. 378), quienes al acceder a los medios no tienen el mismo derecho a réplica que los ciudadanos comunes. Esto se traduce, según el TSJ, en que ante un señalamiento como el hecho por el presidente Chávez, Santana tenía otros medios a su alcance y, por lo tanto, no gozaba del derecho a réplica en el espacio *Aló, Presidente*.

Dos años después, el 15 de julio de 2003, nuevamente una ponencia del magistrado Cabrera, legalizada por la Sala Constitucional del TSJ, se plasmó en la sentencia 1.942, con lo cual ratificó la vigencia de un conjunto de artículos dentro del Código Penal relacionados con los delitos de opinión (Cañizález - Correa, 2004). Básicamente se ratificó la vigencia de normas que proporcionan una protección especial a los funcionarios ante la crítica pública y el trabajo periodístico. Lo que en América Latina se conoce como desacato, que hoy está en vías de desaparición en la región, en Venezuela fue refrendado.

Tras la ratificación del mandato presidencial en agosto de 2004 y la estrategia pro-abstención de la oposición por aquel tiempo, el camino quedó allanado para que en diciembre de 2004 la Asamblea Nacional aprobara dos instrumentos que implican restricciones al campo de la comunicación, con impacto directo en el trabajo periodístico y en la crítica pública. El 7 de diciembre le dio el visto bueno a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, y dos días después, el 9 de diciembre, fue aprobada la reforma parcial del Código Penal. En relación con este último instrumento, mantuvo sin modificación los artículos relativos a los delitos de opinión, pero incrementó las sanciones de prisión para quienes haciendo uso de los medios masivos cuestionen a altos funcionarios públicos. Con esta reforma, la Asamblea Nacional refrendó la sentencia 1.942 del TSJ del

15 de julio de 2003 y colocó a Venezuela en sentido inverso a la tendencia prevaleciente en América Latina: la despenalización de la opinión. No se trata, obviamente, de que no haya responsabilidades en el ejercicio periodístico o en la crítica pública, pero es una desproporción que quien informe u opine deba pagar con prisión si un funcionario se siente ofendido por una noticia u opinión. El peso político, por encima del papel periodístico, termina imponiéndose en la visión legislativa. No importará entonces que en la Asamblea Nacional una veintena de periodistas cumplan función parlamentaria en aquel 2005 (Cañizález, 2009, pág. 231).

La otra vuelta de tuerca en la construcción de lo que hemos llamado una arquitectura legal restrictiva para medios y periodismo en Venezuela la representó la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Se trató de una ley concebida como una retaliación política contra los medios privados (Cañizález, 2005), por la beligerancia política de éstos en el clímax de la crisis política de 2002-2003 (efímero golpe de Estado, paro petrolero por dos meses). Pese a que, en teoría, el instrumento legal defendería a niñas, niños y adolescentes, en la práctica terminó estableciendo un mecanismo de censura previa pero en temas álgidos para los medios de comunicación y periodísticos. El Ejecutivo tiene la potestad de ordenar la suspensión en cualquier horario –y sin explicaciones previas– de mensajes que promuevan o hagan apología de la guerra o del delito, o inciten a alteraciones del orden público, o sean contrarios a la seguridad de la Nación. Como se ve, todas son temáticas de cobertura periodística que cobran mayor relevancia en el contexto de una polarización política que tiene como telón de fondo una sociedad claramente fracturada en torno al proyecto político bolivariano del presidente Chávez.

En su década de gobierno 1999-2009, el mandatario venezolano ha hecho uso del espacio comunicacional del país con hechos y cifras sin precedentes en la historia democrática de Venezuela. Esto podría verse de manera aislada, pero en realidad hay que ubicarlo como parte de una estrategia, de una política de Estado que no está alineada con los principios de participación y pluralidad que deben regir las políticas públicas en democracia. Andrés Izarra, quien desde 2003 se ha paseado por los más altos cargos de la política comunicacional del Gobierno (ministro en dos ocasiones, presidente de Telesur, presidente de VTV), fue enfático al asegurar que la estrategia gubernamental apuntaba a la consolidación de una hegemonía mediática oficial y que ello justificaba el cese de la señal del

canal crítico RCTV¹ para que pasara a ser ocupada por un nuevo medio estatal (Weffer, 2007).

El número de medios televisivos administrados por el Gobierno aumentó significativamente entre 2002 y 2009. De una sola señal, Venezolana de Televisión, se pasó a siete: Venezolana de Televisión, TVES, Vive, ANTV, Ávila TV y Telesur (con dos señales, una nacional y otra internacional). El Estado maneja tres circuitos radiales con carácter nacional (Radio Nacional de Venezuela, YVKE Mundial y Rumbos) y “más de 250 emisoras comunitarias, la mayoría de las cuales son meras repetidoras de la línea oficialista” (Petkoff, 2010, pág. 1). A todo ello se suman tres diarios financiados por los fondos públicos: *Vea*, *El Correo del Orinoco* y *Ciudad CCS*. De acuerdo con diversos monitoreos de medios, estos canales han tenido un evidente sesgo político, que incluso podría catalogarse de discriminación política, siendo que pese a ser bienes del Estado y, por lo tanto, públicos, invisibilizan a una parte de la sociedad venezolana por no comulgar ésta con el proyecto de la “Revolución Bolivariana” que encabeza Hugo Chávez. Un estudio realizado en el año 2004 por el investigador Bernardino Herrera, del Instituto de Investigaciones de la Comunicación de la Universidad Central de Venezuela (ININCO-UCV), comprobó que más del 70% de un día de programación regular de VTV, la principal señal estatal, estaba formado por información-opinión sesgada, propaganda partidista-gubernamental y la repetición de las alocuciones presidenciales (Cañizález, 2008, pág. 69). Entretanto, al cumplirse un mes de la aparición de TVES, el canal oficial que sustituyó a RCTV en la señal del canal 2 de la televisión abierta con la promesa de que se establecería una televisora de servicio público, un análisis de dos días de programación demostraba que se había sumado un nuevo espacio para el modelo comunicacional del Gobierno: “El gobierno nacional utiliza este canal con la finalidad de propagar su doctrina política a través de los informativos, promociones y propaganda de instituciones públicas. Estas propagandas, que se repiten incesantemente durante toda la programación, persiguen fomentar el adoctrinamiento político de la población, además de exacerbar el culto a la personalidad de Chávez” (Hernández, 2007, pág. 28).

Junto a esta consolidación de un aparato mediático estatal, que dista de cumplir un genuino servicio público, el Presidente usa de forma discrecional el espectro radioeléctrico. Según las cifras recogidas por Reporteros Sin Fronteras, entre el 2 de febrero de 1999 y el 31 de diciembre de 2008 el

presidente Chávez habló en cadena nacional de radio y televisión durante 1.179 horas, lo cual equivale a 49 días ininterrumpidos de intervenciones (Reporteros sin Fronteras, 2009). Se trata de un largo monólogo.²

A juicio de Teodoro Petkoff, editor del diario *Tal Cual*, la estrategia de establecer una hegemonía comunicacional tiene dos vertientes: por un lado, establecer “un desmesurado aparato comunicacional del Estado”, que es manejado discrecionalmente por el presidente Chávez, junto con otra línea “de aplastar a los medios independientes” (Petkoff, 2010, pág. 1).

IV. Punto final

En párrafos anteriores sosteníamos que las acciones y decisiones oficiales en materia de comunicación, en la última década en Venezuela, no se condicen con el deber ser de las políticas públicas en un marco democrático. Lo sostenemos. Sin embargo, al hacer un balance de lo ocurrido en Venezuela en materia comunicacional, tal vez convenga volver sobre lo expresado por Charles Lindblom, profesor emérito de Yale, a quien también citábamos al inicio, en el sentido de que es también una política pública aquella que se impone por vías autoritarias o valiéndose de un “gobierno de la mayoría” (1997, pág. 241). Desde esa perspectiva, y apoyándonos en un texto de Marcelino Bisbal, haremos un recuento sucinto de las principales tendencias que en materia de política comunicacional ha llevado adelante el gobierno del presidente Chávez en el lapso 1999-2009, que vistas en conjunto pueden darnos otra perspectiva: sí estamos –en Venezuela– en presencia de políticas públicas de comunicación, pero que justamente tienen por finalidad coadyuvar en el fin que sostuvo Andrés Izarra: el fin es construir la hegemonía mediática. Se trata de una decena de acciones sostenidas en el tiempo: “Uso indiscriminado de las cadenas por parte del presidente; menciones denigrantes o intimidatorias contra periodistas y propietarios de medios; agresiones contra reporteros y camarógrafos; ataques directos contra instalaciones de medios; uso de recursos administrativos como medidas de presión; desatención de las medidas cautelares a favor de comunicadores emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; retiro de la publicidad oficial a aquellos medios que son críticos con el gobierno; falta de acceso a la información pública; sesgo informativo en los medios del Estado (Bisbal, 2006, pág. 63).

Notas

1. RCTV salió de la televisión abierta el 27 de mayo de 2007. El Gobierno acusó al medio de “golpista”. Sin embargo, no hay una causa judicial abierta ni sentencia alguna que le diera piso legal a la decisión política del Gobierno para retirar del aire a este canal, pionero de la televisión en Venezuela. El 24 de enero de 2010, otra decisión del Ejecutivo implicó un segundo *blackout* para RCTV, pues su señal fue suspendida de la televisión por suscripción, en una medida que la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) rechazó sin contemplaciones: “En el presente caso, los canales (incluyendo a RCTV, inciso nuestro) que fueron sacados intempestivamente del aire no han tenido la oportunidad de defenderse en un proceso debido y frente a una autoridad imparcial. A estos canales se les aplicó una sanción de plazo, sin las garantías mínimas del debido proceso y sin que las leyes venezolanas consagren esta alternativa. Con esta decisión, se profundiza el deterioro del derecho a la libertad de expresión en Venezuela, al impedir que medios de comunicación que eran transmitidos por cable puedan seguir operando de manera independiente, sin miedo a ser silenciados por su enfoque informativo o su opinión editorial” (CIDH, 2010).
2. El 2 de febrero de 2010, cuando justamente se cumplían 11 años de su arribo al poder, el presidente Chávez emitió su cadena nacional de radio y televisión número 2.000. En promedio, durante su largo gobierno, el jefe de Estado venezolano ha hablado haciendo uso de este mecanismo, que impide cualquier otro mensaje por la red nacional –pública y privada– de radio y televisión, un día sí y otro no.

Referencias bibliográficas

- BISBAL, M. (2006). “El Estado-Comunicador y su especificidad”, en *Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación*, N° 134, págs. 60-73.
- BORDENAVE, J. - CARVALHO, H. (1978). *Planificación y Comunicación*, Quito, CIESPAL.
- CAÑIZÁLEZ, A. (2002). “Meses de conflictividad en el 2002”, en *Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación*, N° 119, págs. 16-20.
- _____ (2005). “Una ley punitiva”, en *Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación*, N° 130, págs. 16-19.
- _____ (2008). “Venezuela: el lejano servicio público”, en Albornoz, M. B. y Cerbino, M. (compiladores), *Comunicación, cultura y política*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____ (2009). “La era Chávez: notas para una historia política del periodismo venezolano”, en Bisbal, M. (editor), *Hegemonía y control comunicacional*, Caracas, Editorial Alfa y Universidad Católica Andrés Bello.

- CAÑIZÁLEZ A. - CORREA C., (2004). *Informe 2003. Venezuela: situación del derecho a la libertad de expresión e información*, Caracas, Espacio Público y Fundación Konrad Adenauer.
- CIDH (2010). *El comisionado para los asuntos de Venezuela y la relatora especial para la libertad de expresión de la CIDH manifiestan su rechazo por el cierre de canales de cable en Venezuela*, Comunicado de prensa 08/2010, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado en febrero, 2010 de: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=781&IID=2>
- CURCIO, P. (2007). "Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud", en *Politeia*, N° 38, págs. 59-85.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1999). *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- _____. (2001). ¿Por qué legislar sobre industrias culturales?, en *Nueva Sociedad*, N° 175, págs. 58-69.
- GRANIER, M. - GIL YEPES, J.A. y OTROS (1987). *Más y mejor democracia*, Caracas, Grupo Roraima.
- HERNÁNDEZ, G. (2007). "Gubernamental TVES", en *Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación*, N° 139, págs. 26-31.
- LEÓN, O. (2002). "Hacia una agenda social en comunicación", en *América Latina en Movimiento*, N° 353, págs. 2-6.
- LINDBLOM, C. (1997). "Como adecuar la política en el análisis de las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 2, págs. 239-255.
- MARTÍN-BARBERO, J. (2001). "De las políticas de comunicación a la reimaginación de las políticas", en *Nueva Sociedad*, N° 175, págs. 70-84.
- MEENTZEN, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina*, Lima, Fundación Konrad Adenauer. Recuperado en enero, 2010 de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11358-544-4-30.pdf
- OROPEZA, A. (2008). *Economía de la cultura y proceso político*, Tesis doctoral no publicada, Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- PETKOFF, T. (2010). "Miedo a los medios", editorial del diario *Tal Cual* del 02/02/2010.
- PROVEA (2001). *Informe anual Octubre 2000- septiembre 2001. Situación de los derechos humanos en Venezuela*, Caracas, Programa Venezolano de Educación y Acción en derechos Humanos (PROVEA).
- REPORTEROS SIN FRONTERAS (2009). *Referéndum constitucional: un paisaje mediático ensombrecido por la polarización y el exceso de alocuciones presidenciales*. Pronunciamiento publicado el 13/02/2009 en el sitio web de Reporteros Sin Fronteras. Recuperado en enero, 2010 de: <http://www.rsf.org/Referendum-constitucional-un.html>
- SCHENKEL, P. (1981). *Políticas Nacionales de Comunicación*, Quito, CIESPAL.

- SEGAL, A. (2006). *Experiencias nacionales de políticas de provisión de materiales curriculares*. Buenos Aires, Centro de Estudios en Políticas Públicas y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado en enero, 2010 de: http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/208_Materiales%20Educativos.pdf.
- WEFFER, L (2007). "El socialismo necesita una hegemonía comunicacional", en diario *El Nacional*, 08-01-2007. Recuperado en enero, 2010 de: <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/01/08/entrevista-Andres-Izarra-considera-que.html>.

RESUMEN

Se revisa críticamente el debate latinoamericano sobre políticas públicas en comunicación de décadas atrás, junto a la necesidad de pluralismo democrático en la elaboración de los planes estatales referidos a esta temática. A partir de ambos elementos se analiza la estrategia oficial en Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez, la cual ha sido definida por altos funcionarios venezolanos como de "hegemonía comunicacional". Esta política ha tenido dos ejes: por un lado, incrementar el número de medios gubernamentales y, al mismo tiempo, crear restricciones para la actuación de los medios críticos e independientes.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Los medios de comunicación, campos de batalla política en Bolivia

Leticia Sáinz

Bolivia tiene tres características únicas que influyen de manera determinante en los procesos sociales y políticos, incluso, obviamente, en el que vive actualmente bajo la presidencia de Evo Morales.

La primera de esas características tiene que ver con su calidad comunicativa. En un territorio de algo más de 1 millón de km² y cerca de 10 millones de habitantes, funcionan más de 1.800 medios de comunicación.¹

La segunda se refiere a la tradición y capacidad organizativa de los bolivianos y bolivianas. Todos o casi todos estamos afiliados a alguna organización, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, y es común que las definiciones y puntos de vista de nuestras dirigencias tengan una fundamental influencia en el comportamiento social y político de todas las clases y estamentos de nuestra sociedad.

Y la tercera, que es el único país latinoamericano que está gobernado por un genuino líder de los movimientos sociales. Es decir que en Bolivia,

LETICIA SÁINZ

Comunicadora y periodista, especialista en estrategias de comunicación. Directora de la consultora Comunicadores Asociados y autora de varias estrategias de comunicación para instituciones del Estado boliviano y organizaciones e instituciones privadas. Como subdirectora de la Dirección Nacional de Comunicación dependiente del Ministerio de la Presidencia en 2004, elaboró la base de datos de medios de comunicación de Bolivia (1.493 medios registrados), que permitió que los medios más pequeños pudieran acceder a las cuentas del Estado en muchos casos por primera vez en la historia de la relación medios de comunicación-Estado. Docente en la materia de Historia de la Comunicación y Estrategias de Comunicación en varios centros y universidades.

en 2006, los movimientos sociales llegaron al poder y, dados los resultados de las últimas elecciones del 6 de diciembre de 2009, ratificaron su triunfo con el apoyo de más de dos tercios de votos.

Medios, sociedad y dirigencia política se relacionan de manera especial en Bolivia en un momento de polarización social, alta politización y profunda crisis del sistema político, lo cual explica, en parte, que el encuentro se produzca en los escenarios de los medios de comunicación, que se han convertido en una suerte de “campos de batalla política”, con la particularidad adicional de que en esas confrontaciones intervienen como nuevos actores los propios periodistas y los movimientos sociales.

I. Los medios de comunicación en Bolivia

En Bolivia, para bien o para mal, no se ha producido la concentración de la propiedad de los medios de comunicación que, en otras naciones de la región y del mundo, ha generado poderosos monopolios de la comunicación cuyo poder e influencia a veces supera la más fértil imaginación.

El conglomerado de más de 1.800 medios de comunicación que funcionan en territorio boliviano tiene una estructura de propiedad que muy claramente puede ser clasificada en grupos familiares que por tradición han manejado empresas de medios,² especialmente de periódicos; grupos de empresarios y grupos políticos. Por supuesto, las familias propietarias de medios representan a élites y grupos económicos del poder tradicional y lo propio sucede con los grupos empresariales que han invertido desde 1990 en medios de comunicación. Los medios alternativos o comunitarios que funcionan en las áreas rurales hacen lo propio con comunidades, sindicatos y pueblos indígenas. Desde 2006, debe incluirse en esta descripción de la estructura de propiedad de los medios a los mal llamados medios del Estado, que son en realidad instrumentos de propaganda del Gobierno.³

Esta estructura propietaria de los medios, tan cercana a las élites económicas y al sistema político tradicional boliviano, que vive una crisis tan profunda, se refleja también en el hecho de que los medios de comunicación, desde el inicio del proceso en 2006, se mostraron opositores al proceso de cambio iniciado por Evo Morales, su partido (MAS) y su base de movimientos sociales.

Las empresas de medios de comunicación están ligadas a los grupos económicos de poder que hay en Bolivia, con relaciones estrechas con consorcios empresariales, con la banca y con los partidos y líderes políticos tradicionales que no tienen afinidad con el partido de gobierno. A ello debe sumarse el hecho de que desde los años noventa, los empresarios vinculados a la región oriental de Bolivia, la más antagónica con el proceso, invirtieron en medios de comunicación, especialmente televisión. Las seis redes de televisión más importantes del país tienen como propietarios a grupos económicos del oriente de Bolivia.

Aunque no hay en Bolivia concentración de la propiedad de los medios, en el plano comunicacional su comportamiento no difiere de los grandes consorcios mediáticos de otros países y han sufrido, como en aquellos, la crisis consecuente de sus propios errores: con muy pocos méritos, agendaron lo que era para ellos importante e ignoraron los intereses cotidianos de las minorías, lo que generó la necesidad y la posibilidad de surgimiento de lo que hoy llamamos medios alternativos y medios comunitarios.

En Bolivia casi no hay diferencias en los informativos de estas grandes redes, pese a que son de propiedad de diferentes grupos. Su agenda es la misma y solamente difiere el estilo de sus presentadores, redactores o locutores. Ni siquiera el proceso político que vive Bolivia, y que ha dado muy claras señales de una necesidad de cambio, hizo que este comportamiento se modificara. El resultado de esta posición puede verse en la pérdida de credibilidad de los medios en general⁴ y en el hecho incontrastable de que ese mensaje opositor no ha tenido la menor incidencia en el voto ciudadano. En todos los eventos electorales convocados desde 2006, la votación de Evo Morales fue creciendo y en la última elección de diciembre de 2009, dos tercios de los votantes apoyaron su reelección, lo que le otorgó la inquestionable mayoría y legitimidad que requiere para ejecutar los cambios propuestos.

La crisis política que tuvo, entre otros resultados, la llegada al poder de un líder representante de los movimientos sociales, ha dejado, como es obvio, enormes vacíos. No hay conducción en la oposición, no hay líderes y no hay una propuesta alternativa al modelo del MAS. Los medios, lejos de contribuir a que este proceso de reorganización de fuerzas políticas de la clase que representan y reclaman que se produzca, asumieron el rol que le corresponde a la oposición política en la democracia formal.

Los conductores, especialmente los de televisión, son en realidad las voces y las imágenes visibles de una débil y desestructurada oposición, y esto explica, en parte, que más de una vez el presidente Evo Morales haya afirmado que el “enemigo número uno” de su gobierno son los medios de comunicación, hasta llegar a publicar incluso una lista de los periodistas “enemigos”. Obviamente, el rol asumido por estos conductores-periodistas no tiene ni la solidez ni la consistencia política que debería porque están, definitivamente, asumiendo un rol que no les corresponde y para el que no están preparados.

La confrontación de los medios con el Presidente ha tocado extremos nunca vistos para ambos lados. De una parte, la de los medios, calificativos ofensivos al Presidente y su investidura; del otro, insultos y agresiones físicas a periodistas mientras cumplen con su trabajo y, en enero de 2010, el anuncio del propio Presidente de que hará cumplir la ley para que “los medios digan la verdad”, lo que ha ocasionado un debate sin precedentes entre organizaciones de periodistas, periodistas, medios de comunicación y el Gobierno.

Los medios de comunicación se han convertido en los campos de batalla entre el Gobierno, con una propuesta, con un programa y con liderazgo, y la oposición, que no tiene propuesta, no cuenta con un programa y tampoco con líderes.

En parte por ello y en parte por el proceso mismo surgieron los medios alternativos que informan y se ocupan de los intereses cotidianos de la población, especialmente en las áreas rurales, donde no tiene cabida la agenda mediática de las grandes cadenas.

Emulando a los sindicatos anarquistas de los años veinte, cuya primera inversión era la compra de una imprenta para informar sobre sí mismos, las comunidades campesinas, apoyadas por las organizaciones no gubernamentales, comienzan su proceso comunicativo con la compra e instalación de una radio emisora que transmite en horarios adecuados la información local que esperan recibir y que, mayoritariamente, está alineada con el Gobierno. Cada comunidad campesina, cada región, por más lejos que se encuentre, cuenta con un medio de comunicación, por lo general una radio, que además recibe publicidad y propaganda gubernamental. En Bolivia, la lucha armada ha sido sustituida por la propaganda, y los resultados no podían ser mejores para Morales y su proyecto de cambio.

Y como si eso no fuera suficiente, con el argumento de que los medios de comunicación privados son “enemigos del Gobierno, tergiversan las noticias y no informan sobre el proceso de cambio”, Evo Morales se ha empeñado personalmente en la instalación de una red de radios –más de 90– sobre la base de la estatal Radio Illimani, que ahora se denomina Red Patria Nueva y que, además, está interconectada al único canal de televisión del Estado, Canal 7, que tiene cobertura nacional, a la única agencia de noticias estatal, ABI, y al recientemente creado diario *Cambio*. Como es de suponer, esta red de medios del Gobierno informa cotidianamente las actividades del Presidente y de las autoridades y son eficientes instrumentos de propaganda que tienen, en conjunto, la más importante cobertura nacional.

La confrontación de Morales con los periodistas y sus constantes críticas a los medios estuvieron acompañadas, durante los dos primeros años de su gobierno, con movilizaciones que cercaban o sitiaban las instalaciones de los medios más importantes, especialmente las redes de televisión. Apedreamientos con los consiguientes daños materiales e incluso allanamientos y asaltos que derivaron en la muerte del periodista Carlos Quispe Quispe y una decena de periodistas heridos fueron cosa de todos los días durante 2006 y 2007. Claramente, el comando político del MAS movilizaba a sus adherentes en los movimientos sociales para evidenciar la falta de compromiso con el proceso de cambio de estos medios y amedrentarlos en la búsqueda de apoyo al proceso.

Tal situación de riesgo y agresión física a los medios concluyó en el momento mismo en que comenzó a funcionar la Red Patria Nueva, que no solamente informa sobre las actividades del Gobierno sino que inició sus transmisiones con el eslogan “Evo soy yo”, que fue acompañado de gigantografías ubicadas en los lugares estratégicos de las ciudades y los accesos a las zonas rurales.

Salta a la vista, en esta mirada panorámica, la ausencia más importante en el campo mediático y comunicacional en Bolivia: no tenemos medios que puedan ser catalogados como *independientes* en el sentido clásico del término, es decir, que no están alineados a uno de los sectores en pugna por el poder político. Esta situación, de alguna manera, reproduce una de las características del proceso político que vivimos los bolivianos, que no ha encontrado términos medios: o están a favor o en contra del proceso liderado por Morales, pero es muy difícil encontrar a alguien que tenga una posición intermedia.

El otro factor es que el necesario debate que caracteriza y fortalece la democracia y que busca al menos consensuar los cambios importantes que propone el Gobierno también está ausente. Durante la última campaña electoral, los candidatos no debatieron porque el principal de ellos, Evo Morales, no consideró necesario exponer sus ideas ante la competencia y la opción de debatir entre seguros perdedores no era atractivo ni para los medios ni para los políticos.

Por todas estas razones, no es ni una metáfora ni una expresión exagerada sostener que las principales batallas políticas en Bolivia se producen en el escenario de los medios de comunicación. Ante la ausencia de una oposición organizada, los medios actúan como sus voceros y, por su lado, el Gobierno ejecuta una estrategia comunicacional muy agresiva que promociona las consignas del Gobierno y del Presidente aun si no hay eventos electorales.⁵ Evo Morales siempre está en campaña.

II. Los movimientos sociales en acción

El movimiento obrero boliviano tiene una fecunda historia desde 1952, en que se produjo la Revolución Nacional.⁶ En sus primeras épocas, años cincuenta, sesenta y setenta, la institución más sólida y con mayor influencia era, de lejos, la Central Obrera Boliviana, única central de trabajadores, que reunía en su seno a mineros, fabriles y campesinos.

El movimiento obrero liderado por la COB estaba estrechamente vinculado a la economía formal, especialmente de la minería, y nunca tuvieron éxito los intentos de dividirla por sus sólidas prácticas internas, que buscaron siempre el consenso mediante un debate pluralista que se producía entre las muchas fracciones de la izquierda de esos años –comunistas, trotskistas, socialistas, democratacristianos y anarquistas–, que convivieron por más de 30 años asumiendo las conclusiones del debate ideológico del que emanaba la “tesis de la COB” como la voz unánime de los trabajadores bolivianos.

Las reivindicaciones de la COB eran básicamente laborales y su actuar político estaba dividido entre un planteamiento utópico y una acción estratégica. Para lo primero, los debates sobre el enfoque teórico podían durar semanas, pero una vez concluidos los mismos, los dirigentes acreditados al Comité Ejecutivo emitían su voto y la mayoría ganadora era escrupulo-

samente respetada por todos. Para la estrategia práctica, los instrumentos utilizados también fueron respetados por todos los sectores afiliados: los planteamientos y discusiones con las autoridades, el paro de 24 horas, la huelga de 24 horas y, como último recurso, la huelga general indefinida, que dio fin a más de un gobierno y, paradójicamente, a la propia COB, que utilizó esta medida para exigir al gobierno de la Unidad Democrática y Popular, en 1985, el cierre del Parlamento. El resultado del error político no sólo dio fin a un gobierno que ideológicamente era afín con las clases trabajadoras, sino con la propia central de trabajadores.

En coincidencia con la crisis de la COB, en los años ochenta surgió a nivel latinoamericano un nuevo movimiento con consignas de liberación política, social y económica que fueron discutidas inicialmente en el Foro de San Pablo. Probablemente allí está el acta de nacimiento de los movimientos sociales latinoamericanos, aunque en Bolivia ya tenían un antecedente de lucha y de historia en la Central Obrera Boliviana.

Los llamados movimientos sociales, protagonistas de las luchas sociales desde los años ochenta, tienen diferencias básicas con los movimientos obreros de las décadas anteriores. Su vinculación con la economía informal es la primera de ellas y se explica en el hecho de que sus principales componentes son, precisamente, trabajadores informales. La segunda característica, y diferencia al mismo tiempo, es que los movimientos obreros, y especialmente el boliviano, tenían y partían de un planteamiento teórico que había sido ampliamente debatido en las bases. Los movimientos sociales, en cambio, construyen sus procesos de identidad política en la medida en que consiguen logros, y no se puede afirmar que lo hubieran discutido y, probablemente, ni siquiera planteado en el seno de sus afiliados.

El movimiento obrero boliviano estaba conformado por confederaciones, federaciones y sindicatos. Los actuales movimientos sociales se organizan en “coordinadoras” que reúnen grupos de ciudadanos que se interesan en un tema específico y nada tiene que ver en esa militancia y participación el pensamiento político o la posición político-partidaria de sus miembros. Además, los movimientos sociales de mayor influencia en el Gobierno tienen más bien su base en las áreas rurales y entre sectores campesinos e indígenas del país, particularmente los de tierras altas –altiplano y valles.

En Bolivia, estas “coordinadoras” son las protagonistas principales de movilizaciones sociales que presionaron para hacer cambios importantes. En 2000, la Guerra del Agua en Cochabamba y liderada por la Coordinadora

del Agua es una de ellas; en 2003 vivimos la Guerra del Gas, liderada por la Coordinadora del Gas, que dio fin al gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada; y en 2005, el sitio a la ciudad de La Paz, que puso fin al gobierno de Carlos Mesa.

Hasta la llegada de Evo Morales al gobierno, los movimientos sociales no contaban con un instrumento político que les permitiera competir en justas electorales y obtener triunfos o, al menos, representación parlamentaria que defendiera sus intereses y propuestas.

El mayor logro de estos movimientos sociales, antes de la llegada al poder del MAS y de su líder Evo Morales, era la imposición de la agenda en las luchas sociales. A esa presión movilizada se debe, por ejemplo, la decisión de cancelar una venta de gas a Chile en 2003 o la firma del contrato para la instalación de una represa que abasteciera de agua a Cochabamba en el año 2000, o la cancelación de nuevos impuestos, además de muchos otros temas.

Es muy difícil, a estas alturas del proceso, hacer una radiografía de estos movimientos sociales como se hizo con los movimientos obreros. Como se ha mencionado, son núcleos de ciudadanos y ciudadanas provenientes de distintas clases y estamentos sociales que se unen por una causa. Pese a esta heterogeneidad, sin embargo, los protagonistas principales de estos movimientos son los cocaleros, los vecinos agrupados en federaciones y juntas vecinales, comités cívicos, cooperativistas mineros y gremiales; es decir, todos ellos pequeños y medianos propietarios que no tienen en común una reivindicación laboral específica. Esto explica por qué, por ejemplo, Evo Morales dejó la presidencia de las seis federaciones de productores de coca del Chapare recién a finales de 2009 y mantuvo inapropiadamente esa función al mismo tiempo que la presidencia de la República. El argumento usado por Morales para explicar esta duplicidad inaudita de funciones era “para no romper el vínculo entre el liderazgo sindical y el instrumento político”.

Durante el proceso que vivimos los bolivianos y bolivianas desde enero de 2006, los movimientos sociales han sido protagonistas centrales. Para presionar a la oposición en el Parlamento, que fue sitiado más de una vez y obligó a los parlamentarios a escapar, literalmente, para no ser linchados por masas enardecidas; para proponer medidas cuyos eslóganes y contenidos claramente son elaborados por el instrumento político que los sustenta y para apoyar en las calles el llamado proceso de cambio.

El proceso de identidad política de estos movimientos está en pleno desarrollo. Cada uno de sus componentes ha tenido un tránsito específico y no puede decirse, a casi diez años de protagonismo político, que tienen una identidad. Por ejemplo, el movimiento cocalero, cuyo líder es Evo Morales, defendía y sostenía una identidad campesina, pero desde 2006 ha variado en sus planteamientos hacia una identidad indigenista. Lo propio sucede con los movimientos vecinales.⁷

Lo cierto es que ante la ausencia de reivindicaciones sectoriales propias de los movimientos obreros, los movimientos sociales están unidos por reivindicaciones políticas, como mejoras para los sectores empobrecidos de las ciudades, inclusión indígena y campesina, autonomía indígena y respeto a la cultura de los pueblos.⁸

III. Los medios de comunicación y los movimientos sociales: antes y después de Evo Morales

La llegada al poder de Evo Morales marca un hito trascendental en la historia de Bolivia y, como se analizó previamente, en la dinámica de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, hoy organizada en torno a los llamados movimientos sociales.

El relacionamiento del Estado y la sociedad civil con los medios de comunicación sufre también un cambio sustancial en este momento.

A. Los medios de comunicación y los movimientos sociales antes de la llegada al poder del presidente Morales: agendación de temas

La década del 80 y el retorno a la democracia vienen de la mano de dos cosas: una promesa demasiado grande con la democracia y una economía demasiado golpeada por las dictaduras militares que, literalmente, desmantelaron las arcas del Estado.

El gobierno de unidad de la Unidad Democrática y Popular (1982-1985) no logró controlar la situación, desbordada por una de las mayores hiperinflaciones que tiene memoria el mundo y la explosión de manifesta-

ciones de la COB y organizaciones sociales que, luego de muchos años de dictadura, no fueron reprimidas pero lograron desestabilizar al Gobierno y hacer casi imposible la gobernabilidad.

El mandato del presidente Siles Suazo se acortó por la presión y los conflictos sociales y en 1985, Víctor Paz Estenssoro, uno de los padres de la Revolución Nacional de 1952, logró la presidencia para iniciar su mandato con una nueva *revolución* para controlar la economía, que sufría más de 9.000% de inflación, mediante el Decreto Supremo 21.060, que acabó con la lógica paternalista del Estado que había creado él mismo mediante la Revolución Nacional. La frase emblemática de este proceso fue pronunciada por el viejo líder político al anunciar los cambios en la conducción de la economía: “Bolivia se nos muere”.

La imagen de esa transición es la relocalización minera. Esta es la génesis de los movimientos cocaleros. Cientos de familias fueron removidas de los centros mineros cerrados por la crisis, en muchos casos a la fuerza, para llevarlos a colonizar las fértiles tierras bajas. La mayoría se dedicó al cultivo de coca pese a que, en la misma época, se aprobó una de las leyes más duras de la legislación boliviana contra el narcotráfico, la 1.008.

La década del 90 estuvo marcada por las confrontaciones entre los cocaleros, liderados por Evo Morales, y los sucesivos gobiernos que intentaban, por la fuerza o por la negociación, acatar y cumplir los acuerdos con los Estados Unidos. El escenario permanente de estas confrontaciones fue la zona del Chapare, una de las principales zonas de producción de la hoja de coca, varias veces militarizada y con bases estadounidenses controladas por efectivos marines y de la DEA. En todos esos enfrentamientos entre los dirigentes cocaleros y los militares sobresalía uno de los líderes, Evo Morales, víctima y actor de los conflictos.

Cuando en el año 2000 explota el conflicto indígena con el cerco a la ciudad de La Paz a la cabeza de un dirigente campesino, Felipe Quispe, el “Mallku”, la figura de Evo Morales como dirigente cocalero e indígena empieza a cobrar fuerza, y con una sigla prestada de un pequeño y marginal movimiento político, Movimiento al Socialismo, logra en las elecciones del año 2002 que por primera vez auténticos representantes de los pueblos indígenas y los movimientos sociales ocupen curules parlamentarios.

El MAS llegó a obtener un segundo lugar, muy cerca al primero obtenido por Gonzalo Sánchez de Lozada, para estrenarse en el ejerci-

cio parlamentario como una oposición minoritaria frente al gobierno de coalición.

El conflicto, luego de siglos de *statu quo* sólo modificado parcialmente en la Revolución Nacional, dio inicio también a la etapa de agendación de temas en los medios de comunicación por parte de los movimientos sociales. Aunque ya tenían representación parlamentaria, la movilización social era el instrumento real para agendar temas a nivel parlamentario y gubernamental, y los medios eran sus principales aliados.

Algunos hechos políticos, que de no existir la alianza entre estos movimientos sociales y los medios habrían tenido probablemente un menor impacto, adquieren magnitudes desproporcionadas, como por ejemplo las declaraciones del embajador de los Estados Unidos en contra de Evo Morales en la campaña de 2002 o la expulsión de Evo Morales, diputado por Cochabamba, del Congreso Nacional.

Las grandes cadenas giran su interés hacia los dirigentes sindicales, nuevos dirigentes políticos, y cumplen un rol fundamental en el proceso de mitificación del líder caudillo. La figura emblemática de Evo Morales en toda la cobertura mediática, la fuerza de los movimientos sociales por su capacidad de movilización y presión y el desgaste de los partidos del sistema político son la fórmula que catapulta el liderazgo de Morales y lo convierte en la principal referencia del cambio en un momento de profunda crisis política e institucional.

El gobierno de Sánchez de Lozada, muy frágil por el elevado déficit fiscal, las presiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sufre su primera crisis en febrero de 2003, cuando intenta imponer un impuesto de tipo progresivo directo al salario de las personas. El descontento social adquiere proporciones inimaginadas, en especial cuando la policía toma el lado de la protesta social y se amotina en contra del Gobierno, lo que da lugar a un enfrentamiento con las fuerzas armadas y un saldo de cerca a treinta muertos. Naturalmente, el Gobierno tuvo que dar marcha atrás con su medida.

El elemento que quiebra al Gobierno y se convierte en su estocada final es el intento de venta de gas a Chile. Los movimientos sociales de la ciudad de El Alto, ciudad de migrantes aymaras y relocalizados del Decreto Supremo 21.060 se levantan en defensa de los recursos naturales para evitar la venta del gas al “enemigo histórico de Bolivia, Chile”. Para septiembre de 2003 las protestas sociales ya eran generalizadas y las marchas, bloqueos

y cerco de la ciudad de La Paz por parte de los movimientos sociales acriollaron al Gobierno, hasta que el conflicto tocó su punto culminante, cuando los movimientos sociales evitaron el paso de combustible desde El Alto hacia La Paz, enviado para superar en algo la asfixiante situación.

Con una mentalidad dictatorial y muy poco tino político, el Gobierno ordenó a las fuerzas armadas que escoltaran el convoy de combustible. Lo hicieron a bala, disparando a quemarropa a la población armada con palos y piedras.

Las escenas escalofriantes de ese octubre de 2003 quedarán en la memoria de todos los bolivianos. Sesenta personas murieron y cientos quedaron heridos. Los medios transmitieron imágenes de los militares disparando contra la población. En pocas horas, miles de huelguistas de hambre, miles de mineros marchando hacia La Paz, miles de ciudadanos que se arrojaron a las calles a enfrentarse con las fuerzas del orden pusieron fin al gobierno de Sánchez de Lozada, todo transmitido minuto a minuto por las redes de medios de comunicación.

El presidente Sánchez de Lozada entregó su renuncia y escapó en un avión peruano hacia Miami junto con su más cercano colaborador. Los líderes de los partidos tradicionales, todos aliados del Gobierno, cayeron en el abismo de la deslegitimación absoluta. La sociedad estaba de pie frente a un momento de vacío de poder.

El vicepresidente Carlos Mesa asumió la conducción del país con un alto apoyo popular y, naturalmente, con la intención de hacer una importante gestión mediática aprovechando su enorme experiencia y prestigio como comunicador y periodista. Pero junto a él estaba el indiscutible liderazgo del dirigente cocalero Evo Morales.

La luna de miel no duró mucho. La presión de los movimientos sociales y el abrumador poder de Evo Morales en las calles, sumados a la incapacidad de negociación de Mesa frente a un Congreso adversario, generaron que la agenda pública y, por ende, la agenda mediática, fuera determinada en las calles, a punta de presión y por decisión de los movimientos sociales y su líder.

Mesa renunció, finalmente, presionado por las movilizaciones y ataques desde las calles del líder Morales. Los medios, sin dudarlo, dieron al movimiento social todas las herramientas para su cometido: cobertura sin límites. El país se sumió en una de las más profundas crisis institucionales, que sólo podía resolverse con una convocatoria a elecciones que rearmará

de alguna manera las fuerzas políticas tomando en cuenta a los nuevos protagonistas, los movimientos sociales.

La partida de Evo Morales estaba, naturalmente, ganada de antemano, pero es posible que el histórico resultado –mayoría absoluta con cerca del 54%– haya tenido mucho que ver con la docilidad de los medios de comunicación para posicionar la historia, causa y lucha de los movimientos sociales en el imaginario colectivo.

La crisis política fue de tal magnitud, que no hubo necesidad de instrumentalizar la capacidad de presión y movilización de los movimientos sociales para influenciar a los medios de comunicación. La agenda pública, política y esencialmente mediática era dictada en las calles y por el momento político. Los medios no tuvieron reparo en seguir al pie de la letra el dictamen de las masas.

Evo Morales llegó al poder como líder indiscutible de los movimientos sociales, únicos voceros del cambio frente a la deslegitimación del sistema político.

B. Los medios de comunicación y los movimientos sociales después de la llegada al poder del presidente Morales: deslegitimación y enfrentamiento

Como se mencionaba en líneas previas, la crisis política no tiene referencia igual en la historia de Bolivia, en especial porque es la primera vez que los movimientos sociales e indígenas asumen el poder. El momento de vacío político fue capitalizado por los movimientos sociales y, paradójicamente, con el apoyo de las clases medias y populares urbanas, donde el descontento era generalizado.

Las élites, cuyos intereses estuvieron preservados por los gobiernos anteriores al período de crisis, en lugar de surgir con una propuesta de carácter nacional, se atrincheraron en las regiones de mayor desarrollo económico e industrial –el oriente boliviano– en torno a una consigna: las autonomías.

Este fenómeno puede explicarse tal vez por el hecho de que la crisis marcaba un punto irreversible de cambio en la política del país, pero el apoyo enorme al liderazgo del presidente Morales se impulsó con

un nuevo discurso desde el momento de su llegada al poder: la era del indigenismo.

El discurso de Morales no apeló a toda la población, cuyo deseo generalizado era el cambio, pero que no necesariamente provenían de raíces aymaras o quechuas. Este discurso acentúa la división regional, mantenienda debajo de la superficie de la agenda y el conflicto nacional hasta ese momento.

La polarización se arma, entonces, en torno a las regiones. Por una parte el Gobierno, con el apoyo de los movimientos sociales y un sector de las clases medias a lo largo y ancho del país y, por otra, las élites económicas del oriente que, con la consigna de las autonomías, lograron la unificación de clases en Santa Cruz con un apoyo férreo a las instituciones regionales y sus líderes.

¿Qué ocurre entonces con los medios de comunicación? La relación tenía que cambiar sus matices.

Como se analizó en el acápite sobre los medios de comunicación, los intereses de las grandes cadenas se identifican con los de las élites económicas regionales del oriente. Los medios locales y comunitarios, en cambio, se alinean de manera natural al proceso, pues responden a las determinaciones de las poblaciones rurales, base del apoyo del MAS y del presidente Morales.

De esta forma, por la debilidad de la oposición nacional, que no convoca ni apela a ningún sector y su desgaste rápido y progresivo, la fuerza del MAS y sus movimientos sociales y la falta de proyección nacional de las élites económicas regionales, las cadenas se convierten en las voceras de la oposición de Morales. El Congreso no es más un espacio de debate real. Los medios alternativos, locales y conducidos por las poblaciones rurales se convierten en voceros gubernamentales, altamente politizados. Finalmente, el presidente Morales toma las riendas de la comunicación gubernamental y parcializa de manera absoluta los medios de comunicación estatales, para convertirlos en claros instrumentos de su gobierno. Como se mencionó antes, Evo Morales siempre está en campaña.

Los mismos medios de comunicación que contribuyeron al crecimiento del liderazgo de Morales y la toma del poder por parte de los movimientos sociales se convierten en adversarios del Gobierno y su proceso de cambio y comienza una conflictiva relación de deslegitimación por parte del Gobierno y el ataque por parte de las cadenas. “Estamos sometidos por

algunos periodistas y medios de comunicación a un terrorismo mediático, como si fuéramos animales, como si fuéramos salvajes" (presidente Evo Morales, 22/01/06).

Frente al miedo que provocan los anuncios de reformas estructurales del Estado, en especial aquellas referidas a la nacionalización de los recursos naturales, la participación del Estado en la economía y las reivindicaciones indígenas, las grandes cadenas cambian totalmente el matiz de su cobertura para dar espacio a los argumentos opositores.

Los movimientos sociales, empoderados y protegidos ahora por el aparato estatal, no son más organizaciones sociales Estado-céntricas. La esfera pública y la política se fusionan.

La imagen de los movimientos sociales, de lucha por las reivindicaciones indígenas, el fin de la exclusión, etc., se cambia por la de las comunidades fuera de control, evidenciada, por ejemplo, en la cobertura a conflictos en áreas rurales, que se relacionan mediática y políticamente con la justicia comunitaria, una de las medidas impulsadas por el Gobierno. Linchamientos, abusos de poder y descontrol son la nueva cara que los medios de comunicación muestran de los movimientos sociales que, por su parte, comienzan a reprimir a los medios opositores mediante la violencia callejera, apoyados por el discurso del presidente Morales.

La batalla adquiere mayores dimensiones en tanto el aparato mediático estatal crece y se empodera cada vez más: la nacionalización de ENTEL, la creación de la Red Patria Nueva y el control absoluto en la cobertura de los medios estatales a favor del presidente y su gestión gubernamental.

Hoy, el presidente Morales, con una nueva victoria electoral aún más contundente que la primera, se ha estrenado en su nueva gestión de gobierno (22 de enero de 2010) con un decreto que perjudica de manera directa a las cadenas: la prohibición de la exclusividad de transmisión del carnaval de Oruro y de Santa Cruz, aun cuando las cadenas ya habían pagado por los derechos.

Para muchos, este es el inicio de un proceso acelerado de ataque a los medios de comunicación privados y el fortalecimiento del ya importante aparato mediático estatal. Esta posición incluye, obviamente, la automática comparación con el proceso que vivieron los medios de comunicación privados en Venezuela.

IV. Los medios de comunicación, campos de batalla política...

Sostener reiteradamente que Evo Morales siempre está en campaña no es una metáfora, sino una contundente realidad que va acompañada del hecho de que la tarea principal de su gobierno es la comunicación donde él mismo es el vocero y protagonista principal. La distancia entre Evo Morales y los líderes secundarios de sus movimientos es abismal y no podría mencionarse un solo nombre que siquiera se aproxime a un nivel de sucesión en el liderazgo político.

La estrategia comunicacional del Presidente y de su gobierno no sólo sigue los lineamientos clásicos de la propaganda goebbelsiana, sino que ha sido cuidadosamente diseñada para destruir, paso a paso y día tras día, cada una de las posiciones de la oposición. Con el mismo entusiasmo y recursos, dedica una gran parte de su acción mediática a destruir el prestigio de los líderes opositores. La otra parte publicita, y en algunos casos amplifica, las acciones del Presidente y de su gobierno.

La estrategia de la gestión política, que ha tenido un carácter militar-territorial, está acompañada de una intensa campaña propagandística con eslóganes de movilización política y difusión de medidas gubernamentales.

Al inicio del primer período de gobierno, el MAS podía contar con el apoyo de cuatro departamentos del occidente del país. Los otros cinco militaban en un tácito acuerdo político opositor que incluso se autodenominó como “media luna”, por la forma territorial de los departamentos que conformaban el acuerdo.

La estrategia gubernamental fue romper este acuerdo, y lo logró por la vía de un referéndum de revocatoria de mandato convocado por Morales para él mismo pero también para los nueve prefectos, entre ellos los cinco opositores. La estrategia dio como resultado no solamente que el Presidente obtuviera el voto de confianza del 53% de la población, sino que dos prefectos opositores perdieran el cargo. Un tercero, el de Pando, fue literalmente expulsado por violentos enfrentamientos entre movimientos sociales y pobladores que apoyaban a la oposición. El resultado, once muertos y el prefecto destituido de facto y preso, sin juicio, por más de un año.

Para concluir la tarea de deslegitimar y dividir a la oposición, duramente golpeada por los resultados del referéndum revocatorio, el Gobierno denunció un plan terrorista supuestamente financiado por los líderes de la oposición y

del movimiento autonomista. La acción desmanteló la unidad que hasta ese momento tenía el acuerdo opositor. Algunos de sus líderes se autoexiliaron y otros están perseguidos por la justicia “por intentos de división del país”.

Estas confrontaciones políticas, cuyo principal escenario fueron los medios, no menguaron en absoluto el apoyo del Presidente. Al contrario: en la última elección de diciembre de 2009, la masa electoral del MAS tuvo un crecimiento del 40% en la principal región opositora, lo que muestra claramente los niveles de desarticulación del movimiento regional autonomista.

El presidente Evo Morales inicia en enero de 2010 un segundo mandato con el 64% de los votos. Todas las tareas que no pudo ejecutar en el primer período de gobierno seguramente las concluirá en este. No es casual que uno de sus primeros decretos fuera en contra de los medios de comunicación y que el primer debate político del año fuera también acerca de la credibilidad de los medios a los que el Presidente acusó de falsear la verdad.

Está claro que el último recodo de oposición al gobierno del presidente Morales son los medios de comunicación privados, pues una de las consecuencias más importantes del proceso es que las instituciones democráticas se han debilitado. La última campaña electoral de diciembre de 2009 no fue la campaña modelo de un proceso democrático. No hubo debates, hubo muy pocas movilizaciones y una peculiar característica: la guerra ideológico-política se ha trasladado a los medios de comunicación. Los temas ya no se agendan en las calles. La competencia se mide por titulares de las redes y los medios estatales.

Notas

1. La investigación más seria que existe en Bolivia sobre la cantidad de medios y sus características técnicas, de funcionamiento y ubicación geográfica fue realizada en 2004 –durante la presidencia de Carlos D. Mesa Gisbert y la Dirección General de la Lic. Sandra Aliaga Bruch– en la Dirección Nacional de Comunicación, dependiente del Ministerio de la Presidencia.
2. Tres de los cinco periódicos más importantes de Bolivia, *El Diario*, *El Deber* y *Los Tiempos*, pertenecen a familias que por generaciones han dirigido tales empresas. La familia Carrasco de La Paz, Rivero Mercado de Santa Cruz y Canelas de Cochabamba, respectivamente.
3. El presidente Evo Morales ha impulsado el potenciamiento de los medios del Estado que, hasta su llegada al gobierno, estaban conformados por Radio Illimani, Canal 7 y la agencia ABI, todos con estructuras débiles tanto en recursos financieros como humanos. Morales invir-

tió, con ayuda del presidente Hugo Chávez de Venezuela, importantes recursos en estos medios; transformó Radio Illimani en la Red Patria Nueva, con 92 radioemisoras, potenció el Canal 7 que se había declarado en quiebra y fundó el periódico *Cambio*.

4. Los medios de comunicación ocuparon por muchos años los primeros lugares en los índices de credibilidad de la sociedad, sitial compartido con la Iglesia Católica.
5. Evo Morales fue elegido presidente en diciembre de 2005 y ejerció la presidencia desde el 22 de enero de 2006. En diciembre de 2009 ganó las elecciones para gobernar durante un segundo período de cinco años, que se iniciará el 22 de enero de 2010 y concluirá el 21 de enero 2015, con la posibilidad de ser reelegido, de acuerdo con la Constitución Política del Estado, reformada durante su gobierno y aprobada en referéndum.
6. La Revolución Nacional se produjo en abril de 1952 bajo la dirección de un partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, surgido de las trincheras de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. Modificó la estructura de la sociedad boliviana y ejecutó la reforma agraria, el voto universal, que incluía a indígenas, campesinos y mujeres, y nacionalizó las minas, que hasta ese momento estaban en manos de los llamados “barones del estaño”.
7. El debate sobre la identidad fue tema central en la Asamblea Constituyente con las siguientes premisas, que explican por sí mismas la naturaleza del mismo:
 - si lo multicultural del Estado habrá que consistir en que individuos de todas las variadas culturas y/o naciones tengan lugar en el gobierno del Estado;
 - si tales roles serán distribuidos entre individuos indígenas en forma proporcional a cada una de las identidades, pero en un Estado con la misma estructura institucional actual;
 - si cada una de las poblaciones que reclama identidad diferenciada y propia tendrá autonomía territorial, política y jurídica;
 - si los organismos constituidos por las poblaciones pluri-identitarias en los momentos de lucha (Juntas Vecinales de El Alto, Coordinadora del Agua, Consejo Nacional de Ayllus, etc.) pueden formar parte de un nuevo universo institucional.
8. Fernando Mayorga (1990, pag.18) aborda la temática de la sociedad civil desde dos perspectivas: una teórica y una analítica descriptiva, que permiten explicar de mejor manera la sociedad civil en Bolivia. La primera es la “socio-céntrica”, que entiende la sociedad civil como centrada en la sociedad. Esta concepción se remite al pensamiento liberal clásico, que apuesta a la autonomía individual. La segunda es la “Estado-céntrica”, que se remite más bien a concepciones y principios marxistas y hegelianos y hace referencia a un espacio social

básicamente conflictivo y contingente que necesita ser integrado por un Estado fuerte y centralizado, que coopte y controle a esa sociedad civil. A partir de estos presupuestos, Mayorga establece que la sociedad civil puede ser concebida como el espacio de la vida social organizada, que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. En este sentido, la sociedad civil está vinculada a la consecución de fines públicos. Es decir, la sociedad civil se convierte en un entramado de instituciones sociales y, al mismo tiempo, en un espacio o esfera pública. Este concepto está condicionado por la existencia de un régimen democrático que garantice y permita el accionar colectivo de los ciudadanos.

De acuerdo con el autor, la característica predominante de las sociedades latinoamericanas es una debilidad de este espacio, en especial en aquellas sociedades que vivieron procesos populistas o nacional-populistas, como es el caso boliviano. Estos procesos tienden a fusionar lo social con lo político; es decir, la sociedad civil con el Estado.

Si pensamos en la evolución histórica de los movimientos sociales en Bolivia, con su antecedente en el movimiento obrero, la concepción de sociedad civil ha dado un giro de 180° en el momento que llegan al poder con el MAS y el liderazgo del presidente Morales.

Mientras que la COB era una organización que respondía a las características de una sociedad civil Estado-céntrica, en constante conflicto con el Estado por la lucha por sus derechos y reivindicaciones; los movimientos sociales, en especial el movimiento cocalero, principal base social de apoyo del presidente Morales, lograron desestabilizar tanto el nivel gubernamental que fueron piezas clave para la caída de al menos dos presidentes constitucionales a partir de la presión social y la protesta callejera y el bloqueo, que el momento en el que llega el presidente Morales al poder, parecería que la esfera pública desaparece para fusionarse con la esfera política.

Esto también explica por qué los medios de comunicación se polarizaron, junto con la sociedad en su conjunto. La capacidad de movilización y presión de los movimientos sociales hace que los espacios para el debate y el disenso sean prácticamente inexistentes, lo que da lugar a que los medios de comunicación se conviertan en el único espacio de expresión ciudadana.

Referencias bibliográficas

- MAYORGA, FERNANDO (1999). *Sociedad civil y democracia participativa*, La Paz, ILDIS.
- NOHLEN, DIETER (2006). *¿Reformas Institucionales para superar la crisis política en Bolivia?*, La Paz.

VERDESOTO, LUIS - SUAZO, MOIRA (2006). *Instituciones en boca de la gente*, La Paz, ILDIS.

ZAVALETA, RENÉ (1990). *La formación de la conciencia nacional*, Cochabamba, Los Amigos del Libro.

RESUMEN

Medios, sociedad y dirigencia política se relacionan de manera especial en Bolivia en un momento de polarización social, alta politización y profunda crisis del sistema político, lo cual explica, en parte, que el encuentro se produzca en los escenarios de los medios de comunicación, que se han convertido en una suerte de “campos de batalla política”, con la particularidad adicional de que en esas confrontaciones intervienen como nuevos actores los propios periodistas y los movimientos sociales.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - No 1 - Marzo, 2010

Prensa y poder: una experiencia peruana

Guido Lombardi Elias

Si me dejaran a mí decidir si deberíamos tener un
gobierno sin diarios o diarios sin gobierno,
no vacilaría ni un instante en preferir lo último.”

Thomas Jefferson

I. Muros privados, fronteras públicas

Al haber nacido en la proximidad de la frontera más emblemática del Perú, mis primeros recuerdos mezclan escenas familiares con la sensación de pertenecer a una región que estuvo en el centro de luchas por el poder y por la versión “verdadera” de la historia. Tacna es la única región de mi país que tiene un apelativo específico: “la provincia cautiva”. Y puesto que mi padre era un inmigrante llegado de Italia, las noticias y los usos que llegaban de Europa se integraban al ritmo de una familia con muros sólidos, acentos rurales y un calendario marcado por los ciclos escolares y las fiestas patrióticas o religiosas.

El año anterior a mi nacimiento fueron creados los Estados de Israel, India y Pakistán y se oficializó la división de Alemania, lo que consagró el inicio de la Guerra Fría. Felizmente, también fue el año de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la creación de la UNESCO. Pero

GUIDO LOMBARDI ELIAS

Abogado (Pontificia Universidad Católica del Perú) y periodista. Presidente de la Comisión Especial Multipartidaria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Miembro Accesitario de las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y lucha contra las drogas. Congresista de la República (período 2006-2011). Miembro Titular de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y de la Comisión de Vivienda, Construcción. Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (2008-2009). Fue Presidente del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

cuando cumplía los primeros dieciocho meses de edad ya se disparaban los primeros cañonazos de la Guerra de Corea, que puso a la humanidad por primera vez ante la inminencia de una guerra nuclear, así que no había mucho espacio para el optimismo. Tampoco en el plano nacional, donde, más modestamente, se produjo un nuevo golpe de Estado, lo que causó que yo pasara los primeros siete años de mi vida bajo una dictadura militar. Entretanto, mi país ha vivido cuatro golpes de Estado más. El tiempo me ha permitido confirmar que en sus respectivos momentos fueron mucho menos denigrados que lo que suele ser el caso hoy.

El acontecimiento más decisivo de mi adolescencia fue la mudanza de mi familia a la capital. A los 12 años tuve que resignarme a reemplazar el vasto jardín donde reinaba sin zapatos como único varón de mi fratría por una ciudad ajena ubicada 1.400 kilómetros al norte del paraíso de mi infancia. La mudanza implicó descubrir que también en el territorio urbano existían fronteras que, aunque no definidas, se hallaban celosamente defendidas por grupos rivales cuyos criterios identificatorios solo era posible descubrir al cabo de mucho tiempo en aulas, calles y terrenos de fútbol. Mi incorporación al colegio católico de uno de los distritos capitalinos en auge me obligó a un esfuerzo de imaginación para reconstruir las trayectorias de mis compañeros, sus familias, los héroes del momento y los villanos que no debían ser mencionados. Creo que de esa época data mi curiosidad por los semanarios (en particular *Caretas*,¹ mi contemporánea) y el impacto producido por la televisión. De pronto, algunos personajes distantes de los que yo había escuchado hablar en Tacna adquirían un rostro y un timbre de voz reconocibles. Comprender sus ideas y las razones de sus disputas quedaba por entonces como tarea pendiente.

Un cambio súbito de mi régimen escolar aportó una mayor complejidad a mi percepción del espacio público y sus juegos de poder a diferentes niveles. Cuando creía haber entendido los códigos elementales de las relaciones de subalternidad que regían la vida limeña, mi padre optó por contrarrestar mis asomos de rebeldía inscribiéndome en un colegio militar. Y así, lo que en Tacna era una institución para desfiles y ceremonias patrióticas se convirtió, de acuerdo con el reglamento, en mi nueva “familia”. Ahora el calendario estaba definido por los castigos que podían privarme de los fines de semana entre civiles. En ese colegio (que ha sido inmortalizado por la primera novela de Mario Vargas Llosa, *La ciudad y los perros*) descubrí que había otra mirada sobre la sociedad y sus valores.

Aunque el uniforme no añade ni resta virtudes ni defectos, sí otorga un sentido diferente de pertenencia y diferenciación social. Al usarlo durante los últimos años de mi escuela secundaria, tuve que adoptar un lenguaje de palabras y gestos que evitase atraer sobre mí el tipo de violencia latente en instituciones reservadas a los varones.

Desde que en 1968 comencé mis estudios universitarios, di mis primeros pasos en dirección al mundo de la prensa y el de la política. Gracias a los primeros participé en la elaboración de boletines y proclamas estudiantiles, lo que facilitó mi colaboración ulterior en un diario de circulación nacional y un canal de televisión. Gracias a las segundas asistí a sesiones del Congreso de la época, justo antes de que fuera clausurado por ucarse militar en octubre de 1968. Desde entonces, mi vida no ha cesado de girar en torno a las decisiones que se toman en el espacio público y las múltiples maneras con las que los medios de comunicación intentan reflejarlas. O disfrazarlas.

Como periodista de la televisión, la radio y la prensa escrita he vivido durante treinta años tratando de seguir las noticias con más prisa que otros y a veces, como en el debate Fujimori-Vargas Llosa, convertido en protagonista indirecto de ellas.² Como parlamentario de la oposición desde 2006, he tenido que aceptar un ritmo mucho más lento de elaboración de los discursos. Los periodistas son los únicos ciudadanos que viven bajo el imperio mecánico del reloj, que obliga a dar a horas fijas y constantes una versión de lo que pasa, de lo que puede pasar, de lo que es importante y de lo que se puede callar. Felizmente, el ritmo de la mayoría de los ciudadanos está marcado por tres comidas al día y, en el caso de los más afortunados, por la siesta.

II. De un autoritarismo a otro

Un presidente centroamericano cuyo nombre prefiero omitir enriqueció con una frase inapelable el nutrido acervo de la vileza en el ejercicio del poder: “Yo a los periodistas o les pego o les pago”. La historia negra de las relaciones entre el poder y los medios parece oscilar entre esos dos verbos lapidarios. Hijo de mi época y dueño de mis defectos, me tocó vivir de cerca la experiencia estatizadora del gobierno militar encabezado por el general Juan Velasco (1968-1975), que al cabo de seis años en el

poder decidió expropiar los diarios para “transferirlos a grupos sociales organizados”. Fiel a su doctrina general “ni capitalismo ni comunismo”, los diarios no debían ser ni “empresas privadas ni entes públicos”. Una precisión suplementaria fue aportada por un importante jurista de la época que hasta entonces tenía fama de demócrata ejemplar: “El gobierno garantiza el respeto irrestricto de la libertad de prensa, en el interior de los parámetros de la revolución”. Derrotado por su ineficaz política económica, por inevitables fisuras internas y por el impacto de la primera crisis petrolera, el Gobierno sólo sobrevivió quince meses a su liberticida “parametraje”, pero el régimen que lo sucedió dejó pasar cinco años sin devolver los diarios a sus legítimos dueños. Esa manera de evitar la crítica y controlar la opinión pública a través de “pegar” corresponde a los golpes clásicos, que abundan en la historia de América Latina.

Más tarde llegaron las innovaciones hasta en materia de golpismo. El régimen de Alberto Fujimori (1990-2000) optó por pagar. Combinando el uso de la publicidad estatal, la indulgencia tributaria, el lanzamiento de pasquines de combate y la entrega filmada de fajos de billetes, el Servicio de Inteligencia redujo al mínimo los espacios de la crítica y creó una atmósfera permanente de amenaza a la que supieron resistir pocos medios de comunicación. Obviamente, ver a profesionales consagrados y a empresarios encumbrados recibiendo las dádivas o los millones de Montesinos, minuciosamente registrados en los llamados “vladivideos”, originó que la opinión pública desarrollara una relación de permanente sospecha con la prensa y los periodistas. La revista *Caretas* fue la primera que sufrió las furias de la arbitrariedad judicial por cometer el delito de “leso poder” al publicar una foto del que ya se había convertido en asesor principal del presidente, Vladimiro Montesinos. Nueve años más tarde, convertido en jefe de facto del Servicio de Inteligencia Nacional, decidió por primera vez expresarse en la televisión (a propósito de un caso de venta de armas a la guerrilla colombiana de las FARC), lo que significó el principio del fin del gobierno más largo que me ha tocado vivir. Un mes después, la difusión pública de un video grabado en la oficina del poderoso personaje condujo a su exilio en Panamá y su posterior detención en Venezuela. El hombre en la sombra había olvidado que pertenecía a una especie animal incompatible con la luz y la visibilidad que hacen posible la exigencia de cuentas y el cuestionamiento crítico. Incapaz de sobrevivir sin él, Fujimori recurrió a la renuncia más alejada de la prensa de que se tenga noticia: lo hizo por fax, a 15.000 kilómetros de Lima,

desde la tierra de sus ancestros. Pero aun desde su nueva patria nutrió las ondas de una estación limeña de radio para predicar “la palabra del chino”. No conozco un caso igual de un ex presidente latinoamericano que hiciera campaña para ser elegido miembro del Senado japonés, a la vez que intentaba probar que su ex país regresaría sin él a los abismos del terrorismo y la hiperinflación. Sobre los otros dos grandes temas de la época (corrupción y narcotráfico) prefería ser más discreto. Incluso hoy, condenado con sentencia firme a 25 años de prisión, persiste en confundir el banquillo de los acusados con los estrados de campaña para anunciar sin humor que una Fujimori será la próxima presidenta del Perú.

Desde su caída en 2000, el Perú vive en transición. Una transición tan imperfecta como la más sutil reforma constitucional que se conozca. La Constitución promulgada por Fujimori en 1993 sigue vigente, pero el Congreso procedió a borrar su firma, por considerar que el referendo popular que la ratificó volvía superflua la constancia hológrafo presidencial, lo que privilegia –una vez más– la forma sobre el fondo. Con la misma dosificación de pusilanimidad y prudencia se procedió ante el confuso estatuto de la propiedad de los canales de televisión favorecido por el fujimorismo. La saga de los accionistas “pagados” y “no pagados” todavía no ha terminado.³

Cuando en pleno 2010 nos llegan noticias de clausuras de canales y estaciones radiales en Venezuela o de leyes controlistas en Argentina, a los peruanos nos parece una película que ya vimos. Y que terminó mal. La que vimos fue más retorcida porque el Estado sólo despojó de sus derechos a un accionista, al revocarle su condición de peruano. Así, Baruch Ivcher se convirtió sin haberlo soñado ni merecido en un adalid de la lucha por la prensa independiente y el intenso lobby que organizó en Estados Unidos halló en el ex subsecretario de Estado Elliott Abrams un abogado tenaz. Si el magnate de la prensa W. Randolph Hearst exigía a sus subalternos durante la guerra de Cuba en 1898 “Ustedes hagan las fotos, la guerra la hago yo”, Abrams habría podido decir: “Ustedes hagan la guerra, las fotos (o los videos) se las doy yo”. Nixon (jefe de Abrams) cayó en 1974 por la difusión de audios obtenidos ilegalmente. Fujimori y Montesinos rompieron su pacto y perdieron el poder por la difusión de videos, que evidenciaron *ad nauseam* la verdad profunda del aforismo de Lord Acton: “El poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe absolutamente”.

III. Ejercicios de admiración

El autoritarismo fujimorista ha dejado algo peor que las inextricables disputas en torno a la propiedad de los canales de televisión. La atmósfera de amenaza creada a lo largo de diez años fue haciendo retroceder los límites de la decencia y convirtió el sano debate de ideas en ejercicio de denigración personal, de descalificación moral y de manipulación de la vida privada. El país vivía un cruento combate contra el terrorismo más sanguinario del continente y contra complejas redes de narcotraficantes, mientras que considerables recursos de inteligencia se destinaban a espiar a adversarios del Gobierno, periodistas, empresarios y defensores de los derechos humanos. Cuando en otros países se ampliaba la lectoría a través de las nuevas tecnologías digitales, Lima, con 24 diarios, vivía el extraño proceso de reducción de lectores y multiplicación de títulos. La fórmula del éxito era siempre la misma: transmitir la sensación que denunció con fuerza memorable en 1934 el tango “Cambalache”: “Vivimos revolcaos en un merengue/ Y en un mismo lodo todos manoseaos.../ ¡Hoy resulta que es lo mismo/ ser derecho que traidor!/ ¡Todo es igual!/ ¡Nada es mejor!/ Que el mundo fue y será siempre/ una porquería ya lo sé.../ En el quinientos seis y/ en el dos mil también”.

No acertó Enrique Santos Discépolo con el 2000, año que inició en el Perú un período virtuoso en que se han sucedido tres presidentes constitucionales. Fujimori lo había formulado a su escueta manera. Interrogado sobre qué personaje de la historia del Perú le resultaba admirable, contestó sin pestañear: “Ninguno”. Desde la prisión en la que purga condena por corrupción y asesinato, ahora tiene tiempo para reconocer que nunca dejaron de existir ciudadanos que no eran “iguales”, que supieron correr riesgos en la prensa y en la vida pública para reconciliar el rudo oficio de la política con valores y convicciones. Y entre ellos destacan personalidades eminentes del mundo de la prensa. No todos eran iguales. No por casualidad, entre los ciudadanos secuestrados el día en que Fujimori disolvió ilegalmente el Congreso y perpetró un “auto-golpe” destaca el periodista de investigación Gustavo Gorriti. El informe de la Comisión de la Verdad, que estableció la larga lista de violaciones a los derechos humanos entre 1980 y 2000, da cuenta de casos como el del periodista Jesús Alfonso Castiglione, falsamente acusado por terrorismo por un *tribunal sin rostro* después de haber sido torturado y sometido a prisión durante tres años. Su gesto radical de coserse

los labios para denunciar la arbitrariedad del poder contra la prensa independiente merece ser citado en la larga historia de un conflicto que en otras latitudes se expresa en números de muertos y la insolencia de la impunidad.

La Asociación Reporteros sin Fronteras, el Instituto Prensa y Sociedad y el Comité para la Protección de Periodistas acreditan la valentía de numerosos hombres de prensa que en la capital del país y en poblaciones del interior cumplieron su deber y honraron el aforismo del dramaturgo y relojero Beaumarchais: “Cuando no existe el derecho a la crítica, ningún elogio tiene valor”.

IV. Dos casos emblemáticos recientes

El actual panorama de la prensa escrita y audiovisual se caracteriza por la más extrema fragmentación y cualquier generalización resultaría arbitraria y engañosa. A diferencia de otras capitales latinoamericanas, Lima sigue teniendo un espectro amplio y diversificado de prensa escrita. Basta ver la reacción de los diarios ante las coyunturas más conflictivas del gobierno de Alan García para constatar que el abanico de interpretaciones oscila entre los polos más alejados posibles. Tal es el caso de la difusión de los llamados “petro-audios” (un complejo caso de espionaje político-industrial), que precipitó la caída del gabinete presidido por Jorge del Castillo. O la lamentable violencia desencadenada en la región amazónica de Bagua, que causó la caída del gabinete de Yehude Simon.

El primer caso fue difundido por uno de los diarios del principal grupo de prensa escrita del país (Grupo Graña-Miroquesada), aunque su divulgación forzara la renuncia del director del diario *Perú21* y el jefe de la unidad de investigaciones de *El Comercio*. El tema sigue pendiente ante los tribunales y no cesa de alimentar noticieros, crónicas, blogs y caricaturas. Pero su tratamiento se ve con frecuencia afectado por una tendencia a *igualar* los comportamientos de quienes aparecen urdiendo negociados sobre la base de relaciones de clientelismo político y quienes difundieron grabaciones ilegales para denunciar prácticas ilegales.

El tratamiento periodístico de los acontecimientos de Bagua⁴ ha sido estudiado por la investigadora Jacqueline Fawks, quien ha puesto en evidencia las principales taras de la prensa de la capital: 1) el desinterés por lo

que pasa lejos de Lima, sobre todo si afecta a ciudadanos humildes que se expresan difícilmente en español; 2) ante el traumatismo de la violencia, la adopción no crítica de la versión oficial; 3) la lectura de acontecimientos complejos a partir de los prejuicios más arcaicos a propósito de los *nativos*, seres sedientos de sangre y de revancha, incapaces de comprender sus deberes y sus derechos, obstáculos inevitables del desarrollo, la paz social y la modernidad. Los acontecimientos de Bagua dieron lugar también a la clausura de una emisora radial local y la cancelación de la licencia de la televisión en VHF a cargo de Radio Oriente de Yurimaguas, así como a denuncias por la clausura de un diario local. Por su parte, el Gobierno recurrió a una publicidad audiovisual tan burda, que el *spot* debió ser retirado de las pantallas un día después de su primera difusión. Como presido actualmente una comisión parlamentaria encargada de investigar esos sucesos, reservo las conclusiones definitivas para presentarlas ante la representación nacional.

Pero en ambos casos el interés de la opinión pública fue rápidamente desviado por el énfasis puesto en asuntos escandalosos ligados a la vida privada que mezclan el sexo y la violencia, de preferencia si se trata de personalidades conocidas que puedan ser mostradas para escarnio general y alivio de las pasiones más bajas. Bajo la dictadura de la audiencia televisiva, el asesinato de un estilista de moda y el de una cantante de música folclórica han demandado más horas de radio, más imágenes de televisión y más páginas en los diarios que la manera como confluye la codicia de algunos con las debilidades de quienes ejercen el poder. Quien quiera tomar la temperatura política de la sociedad peruana observando los programas de televisión de un domingo cualquiera corre el riesgo de enterarse de las variantes más sórdidas de la vida humana, las violaciones más truculentas, matricidios o infanticidios que espantaría al Marqués de Sade, que consumen todas las energías mentales capaces de poner en obra valores creativos y solidarios, ideas para el desarrollo y planes para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos más desprotegidos. En algún momento de nuestra historia reciente y a medida que las cifras macroeconómicas comenzaban a mejorar, la televisión parece haber descubierto que la vileza de los demás atrae más que la virtud de la que se carece. El clima general de la televisión se halla envilecido y nuestros hijos corren el riesgo de tampoco poder admirar a nadie.

V. Envilecimiento del lenguaje

Cuando el periodista iquiteño Benjamín Saldaña Roca lanzó en 1907 su histórica campaña contra el imperio del sátrapa cauchero Julio C. Arana, una mínima parte de la población peruana sabía leer y escribir. Y sin embargo, la tenacidad profesional del Emile Zola peruano permitió que la matanza de indígenas entre los remotos ríos Putumayo y Caquetá llegara a ser discutida en sesiones del Parlamento británico. En espera de que la próxima novela de Mario Vargas Llosa le haga justicia, podemos lamentar que más de cien años más tarde, el desarrollo del alfabetismo no haya favorecido un lenguaje más exigente. Los resultados del test internacional PISA han revelado las graves dificultades de comprensión que no sólo limitan gravemente a la mayoría de los escolares que terminan la educación primaria, sino también a una buena parte de sus maestros. La prensa escrita ha reaccionado adaptándose impudicamente a la inercia. El empobrecimiento del lenguaje lleva inevitablemente a una visión empobrecida del mundo, de las ideas y de la condición humana.

Incluso en términos cuantitativos, los tabloides que más venden reducen progresivamente la proporción de palabras en beneficio de imágenes, caricaturas y, sobre todo, publicidad. La invasión de la publicidad es tanto más perniciosa en la medida en que el marco legal que la diferencia de la información o no existe o no suele ser respetado. La diferenciación entre información elaborada por periodistas rigurosos (que consultan especialistas y contrastan sus fuentes) y la publicidad es urgente en dominios como la cirugía estética, el consumo alimentario y las terapias, que representan mercados en expansión. El cuidado del cuerpo y del alma, en especial de los jóvenes, presionados a *formatear* su apariencia para ampliar sus posibilidades en el mercado laboral, no deben ser presas de simples cálculos de marketing. Los esfuerzos del Comité de Ética del Consejo de la Prensa no han logrado forjar consensos sólidos en torno a valores como la proscripción del racismo, el machismo, la exaltación de la violencia y la discriminación de minorías. A diferencia de otros países del mundo, la profesión no ha organizado sistemas como el defensor del lector, del oyente o del televidente según el caso, encargado de acoger las quejas de los usuarios y someterlas a la consideración de los respectivos responsables de la redacción. Tampoco hay casos de libros de estilo elaborados por las respectivas redacciones para fijar códigos comunes en materia de escritura.

Otra grave carencia de los tabloides de circulación masiva y de la mayoría de los noticieros de la radio y la televisión es el escaso esfuerzo por ubicar la escena nacional en el contexto internacional. Un joven lector de diarios de hoy tiene menos oportunidades que sus predecesores de la era pre-digital de formarse una noción de lo que se hace, se piensa y se escribe en otras regiones del mundo.

VI. El sistema político y los *outsiders*

La vida política peruana ha tenido con frecuencia comportamientos ajenos y a veces contrapuestos a las tendencias dominantes en la región. Cuando la mayoría de países sudamericanos eran gobernados por dictaduras militares de derecha coordinadas en la llamada Operación Cóndor, el Perú tenía un gobierno militar que llevó a cabo una reforma agraria radical y estableció relaciones cordiales con los países de la órbita soviética. Después de la ola de guerrillas guevaristas que recorrió el continente y poco después de la muerte del presidente Mao Tse Tung, apareció en los Andes un movimiento terrorista dirigido por un profesor de filosofía que se pretendía la cuarta espada del marxismo y junto al cual el camboyano Pol Pot hubiera podido parecer un humanista del Renacimiento temprano. Y el año que caía el muro de Berlín irrumpió por primera vez en la escena electoral peruana una figura que desde entonces sigue actuando como un espectro para analistas y expertos en sondeos electorales: el *outsider*, que hace política pero se dice no político, que apela a su marginalidad para prescindir de programas, de equipos y de compromisos verificables. El primero de esa serie era un animador de la televisión que se había hecho conocido por su lenguaje coloquial y su estilo de vestir familiar y desacartonado. Se le solía llamar el “hermanón” y no había dudado en denominar su canal de televisión con la sigla formada por sus propios nombres.⁵ De manera inesperada conquistó la municipalidad de Lima en detrimento del candidato rigurosamente seleccionado por el Frente Liberal que había formado el escritor Mario Vargas Llosa. Un año después, cuando en los países andinos se desarrollaban poderosos movimientos indigenistas, el electorado peruano optó por un desconocido ingeniero de origen japonés y postergó esta vez al propio Vargas Llosa, probablemente el candidato con mayor exigencia intelectual y moral que haya atravesado el volátil universo electoral peruano.

El *outsider* estaba destinado a durar en un país que, según la fórmula del escritor indigenista José María Arguedas, está hecho de “todas las sangres”. Algunos sostienen incluso que representa sociológicamente a la mayoría de los peruanos, migrantes en su propio país, acostumbrados a desconfiar de un Estado en el que no se sienten representados y de una economía que los mantiene en calidad de informales.⁶ El aura del *outsider* es tal, que a principios de enero, una de las principales figuras del partido gobernante (el APRA, fundado en 1930) ha dicho de sí mismo: “Yo puedo ser el *outsider* de las elecciones del 2011. Y cuando entro en una competencia lo hago para ganar”. La política de la no-política se corresponde con el des prestigio de la inmensa mayoría de las instituciones públicas. Sólo el Banco Central de Reserva, que ha garantizado la estabilidad monetaria y bajas tasas de inflación, y la Defensoría del Pueblo, vigilante severa de toda forma de abuso cometido por las administraciones del Estado, confirman en los sondeos su credibilidad y su eficiencia. No sólo el Gobierno, sino también el Poder Judicial y, sobre todo, el Congreso, sufren de una imagen degradada, alimentada constantemente por una prensa que toma el tema con ligereza y despreocupación. No se ha llegado en el Perú a la extrema hostilidad mostrada en las calles argentinas contra parlamentarios y dirigentes políticos después de la implantación del llamado “corralito”. Pero nos acercamos.

La aparición del *outsider* y el descrédito de las instituciones coinciden con el des prestigio de los intelectuales. Aunque José Carlos Mariátegui, Víctor Andrés Belaúnde, José de la Riva Agüero y Jorge Basadre pueblan los textos escolares, las notas a pie de página de libros y las nomenclaturas de calles y plazas, los políticos en campaña prefieren aparecer rodeados de cantantes de rock o ritmos vernáculos, algún cocinero célebre, una intrépida surfista o la campeona mundial de box. Ellos consolidan el anulamiento de la política en el terreno de los afectos, en la imagen del éxito y, con frecuencia, en el culto al orgullo nacional. Aunque el ejercicio del poder ha requerido siempre expresión de la compasión y liderazgo mental, la clase dirigente parece haber desaprovechado la ocasión histórica ofrecida por la recuperación de la democracia para forjar un verdadero acuerdo nacional. La institución que lleva ese nombre desde 2001, aunque es el único espacio institucional de diálogo multipartidario, no ha logrado inscribirse en el corazón ni en el cerebro de nuestro sistema político. A esa falta de elaboración racional y cultura del compromiso corresponde una prensa fragmentada y un espacio público sin referencias centrales.

VII. Centralismo y diversidad cultural

El escritor Abraham Valdelomar pudo formular sin sonrojarse una frase provocadora que revela el espíritu de un país impregnado por su pasado colonial: “El Perú es Lima, Lima es el jirón de la Unión, el jirón de la Unión es el Palais Concert, el Palais Concert soy yo”. El centralismo de la única capital andina ubicada en la costa se corresponde con el narcisismo profesado por el primer representante moderno y vanguardista de nuestra literatura. Su trágica y precoz muerte en Ayacucho (“Rincón de los Muertos”, cuna de Sendero Luminoso) puede ser tomada como una metáfora cruel de la testarudez de la realidad. Desde su muerte en 1919, Lima ha pasado de ser una ciudad de 200.000 habitantes a una metrópoli de casi 9 millones de personas, esparcidas en una superficie de 60 km² de costa, para convertirse (después de El Cairo) en la segunda ciudad más poblada en medio del desierto.

Como no imaginaba Valdelomar, Lima se ha convertido en la primera ciudad quechua-hablante del país. Como en todos los casos de rápida expansión capitalista, el fenómeno de la inmigración (acelerada durante los años ochenta como consecuencia del terrorismo) y el impulso aportado por los inmigrantes ha facilitado el aumento de tasas productivas en proporciones que algunos han llamado “asiáticas”. Pero a la vez ha dificultado y encarecido de manera notable el otorgamiento de servicios básicos a la ciudadanía. La educación y la salud de calidad sólo se ofrecen –es un decir– en las principales ciudades y la seguridad ciudadana es precaria aun en ellas. El Perú se acerca a superar los treinta millones de habitantes, 60% de los cuales reside en ciudades de la costa, descree de sus dirigentes, pero confía en que sus hijos tendrán mejores condiciones que ellos. Al menos el terrorismo y la hiperinflación parecen cosas del pasado.

Sin embargo, el desarrollo del país no ha logrado absorber la pobreza concentrada en el sur andino. Incluso los grandes proyectos de inversión energética han omitido incorporar en sus cálculos la *deuda interna* –que el país sigue acumulando– frente a un sector que se expresa políticamente contra *el sistema*, entre ellos quienes hablan las 38 lenguas originarias, que son oficiales en algunas regiones y que siguen siendo víctimas de prejuicios que remiten al más extendido y letal de los prejuicios humanos: el racismo. En algunos casos, el desprecio por el *otro* y la intolerancia frente a su percepción de las cosas es de tal magnitud, que conduce a una arrogancia

sin límites. ¡Y ya sabemos las consecuencias de la arrogancia cuando es practicada por quienes ejercen la autoridad!

La soberbia de un amplio sector de la clase dirigente en el Perú ha hecho frecuente la alusión a errores de *comunicación* (sin atender a los eventuales problemas de fondo) como explicación de los reiterados fracasos gubernamentales para solucionar conflictos sociales. Por desgracia, el riesgo mayor parece ser el contrario: la *comunicación* tiende a reemplazar el contenido de las políticas y los *especialistas* –incluidos los que realizan sondeos de opinión– terminan sustituyendo a los dirigentes que toman decisiones.

La diversidad cultural no se expresa en la prensa nacional, que con frecuencia homogeniza su visión de la sociedad y actúa con lo que los anglosajones llaman “ceguera para los colores” o incapacidad para matizar. En ese contexto general aparecen choques violentos, como el sucedido en Bagua,⁷ pero también en otros lugares de la selva y las alturas andinas. Según el informe de la Comisión de la Verdad, un porcentaje desproporcionado de las víctimas del conflicto armado interno eran quechua-hablantes (la lengua mayoritaria en la región andina del Perú), de raza indígena y en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Sin embargo, gracias a la ayuda de numerosas ONGs y de las diferentes Iglesias se ha consolidado una red de radios regionales, la Coordinadora Nacional de Radios (CNR), que juega un papel mayor en la difusión de la información que no llega a los órganos de difusión nacional. También el canal estatal de televisión y su correspondiente estación radial han hecho durante los últimos años inversiones considerables para ampliar su cobertura en una geografía que el escritor Ciro Alegría denominó “ancha y ajena”. Aunque la mayor cobertura geográfica no garantizará un cambio en la óptica informativa mientras no se logre que la dirección del IRTA (Instituto de Radio y Televisión del Perú) sea ejercida con absoluta independencia del gobierno de turno.

Otro fenómeno mayor es la multiplicación de centros y clubes de Internet, a los que acuden pobladores que, entre otras razones, mantienen relaciones fluidas con sus parientes establecidos en el extranjero. Se calcula que más del 10% de los peruanos reside en el extranjero, desde donde aportan con importantes remesas a la economía nacional.⁸ La blogosfera es todavía un fenómeno nuevo cuyos principales sitios están ubicados en la capital, pero representa un recurso que tendrá una importancia creciente en el futuro inmediato en la circulación de la información.

VIII. Algunas conclusiones preliminares

1. El principal desafío de la prensa en el Perú es también el principal desafío de su vida política: ¿cómo y con qué instituciones enraizar los intereses privados legítimos en un zócalo de valores y convicciones que asienten la democracia y aseguren la convivencia pacífica en una sociedad marcada por la desigualdad y la exclusión?

2. El autoritarismo ha mostrado su carácter pernicioso para la economía del país, para el respeto entre ciudadanos y para la consolidación de una prensa que contribuya con la formación de ciudadanos críticos y comprometidos. Pero es una amenaza que sigue acechando a una sociedad que a lo largo de su historia ha confirmado la triste constatación hecha por el historiador Tácito: “Cada vez que un pueblo tiene que optar entre su seguridad y la ley, opta por su seguridad”.

3. El terrorismo, la inadecuada reacción de las fuerzas del orden y la corrupción del régimen del ex presidente Alberto Fujimori han envilecido el espacio público y alentado la pérdida de credibilidad en el Estado y sus dirigentes. La transición democrática no ha logrado revertir la tendencia a la pérdida de valores y de la credibilidad de las instituciones políticas. A esa realidad corresponde una prensa fragmentada, sometida a una competencia sin cuartel y a la tiranía del *rating*.

4. Los actores políticos tienden a adaptarse a la inercia del descreimiento y el recurso a estrategias informales de éxito y evasión. Los partidos han renunciado a hacer campaña sobre la base de programas y en busca de compromiso. En lugar de ejercer el sentido crítico, la prensa suele conceder espacio preferente al espíritu de irrigación y al sensacionalismo de los escándalos.

5. Pese a todos sus males y a las desgracias vividas durante las últimas décadas, predomina un sentimiento de optimismo frente al futuro. El país está preparado para acelerar su proceso de modernización y sus habitantes se han mostrado capaces de aprovechar los recursos de las nuevas tecnologías y las oportunidades ofrecidas por la globalización.

6. Pasada la ola privatizadora que denigró unilateralmente la función del Estado, se impone la necesidad de un nuevo pacto entre el sector privado y autoridades honestas e imparciales. La necesidad de atribuir nuevas frecuencias en la futura televisión digital ofrece la posibilidad de que este proceso se haga de acuerdo con criterios que garanticen la representatividad de una población que puede probar que la diversidad de sus orígenes,

de su geografía y de su cultura actúan como garantía de su creatividad y su adaptación a las exigencias de nuestra época.

Notas

1. Revista fundada en 1950 por la mítica Doris Gibson.
2. El autor de estas líneas fue designado moderador del debate entre los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta en las elecciones de 1990.
3. El último episodio ha sido el indulto otorgado por el presidente Alan García a José Francisco Crousillat, condenado a 8 años de prisión por haber negociado la línea editorial de América TV, una de las más importantes cadenas nacionales.
4. El 5 de junio de 2009, un operativo policial destinado a reabrir la carretera Fernando Belaúnde Terry, que comunica la costa norte con el oriente peruano, causó 34 muertes, la mayoría de los cuales eran policías.
5. Ricardo Belmont Casinelli accedió en agosto de 2009 al Congreso como accesitario de Alberto Andrade, su sucesor en la Alcaldía de Lima.
6. Al respecto, la encuesta de enero de 2010 realizada por la Pontificia Universidad Católica del Perú indica que la confianza de los limeños en el Gobierno es de 21%; en los partidos políticos, del 15%; y en el Congreso de la República, de sólo el 12%. Ahora bien, la confianza en los medios de comunicación es de sólo 41%, lo cual supone también un desaprobado.
7. El departamento de Amazonas, cuya capital es Bagua, concentra el 95% de la población perteneciente a las etnias awajún y huampis, pertenecientes a la familia lingüística de los jíbaros. Allí se ha gestado un gran movimiento de protesta ante el incumplimiento del Estado de aplicar los mecanismos de consulta previstos en el Convenio Nro. 169 de la OIT, suscrito por el Perú.
8. A pesar de la crisis financiera internacional, el monto de remesas enviadas durante el año 2009 superó los 3 mil millones de dólares.

RESUMEN

El principal desafío de la prensa en el Perú es también el principal desafío de su vida política: ¿cómo y con qué instituciones enraizar los intereses privados legítimos en un zócalo de valores y convic-

ciones que asienten la democracia y aseguren la convivencia pacífica en una sociedad marcada por la desigualdad y la exclusión? La transición democrática no ha logrado revertir la tendencia a la pérdida de valores y de la credibilidad de las instituciones políticas. A esa realidad corresponde una prensa fragmentada, sometida a una competencia sin cuartel y a la tiranía del *rating* que, en lugar de ejercer el sentido crítico, suele conceder espacio preferente al espíritu de irrisión y al sensacionalismo de los escándalos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - No 1 - Marzo, 2010

Argentina: una ley para cambiar el relato periodístico

Fernando J. Ruiz

“Afortunadamente ya no volverán los golpes de Estado (...) pero (hay) nuevas formas, nuevos métodos. Ya no son tanques ni soldados, sino relatores que nunca (se) sabe quién les paga (...) vienen precisamente a tratar de desarticular los procesos de organización popular”.

(Cristina Fernández de Kirchner, 9 de febrero de 2010)

I. El punto de partida

En Argentina se acaba de aprobar una reforma integral al marco regulatorio que puede producir un rediseño profundo del sistema de medios audiovisuales. Esta nueva ley fue impulsada por un gobierno que se sumergió en una batalla abierta contra el periodismo en general y, en especial, contra algunos de los principales grupos mediáticos del país.

Existía un amplio consenso entre los actores de que era necesaria una actualización del marco legal de la radio y la televisión. Desde la recuperación de las instituciones democráticas en diciembre de 1983, se fueron produciendo sucesivas reformas que mantenían el sistema audiovisual con zonas de enorme ambigüedad. La influencia de diversos actores mediáticos y políticos fue cambiando la legislación. Hasta 2009, ese marco regulatorio

FERNANDO J. RUIZ

Profesor de Periodismo y Democracia en la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral. Elabora desde 2004 un mapa semestral sobre la relación entre periodismo y democracia a nivel local en América Latina. Autor de *Las palabras son acciones. Historia política y profesional del diario La Opinión de Jacobo Timerman, 1971-1977*; *Otra grieta en la pared: informe y testimonios de la nueva prensa cubana; El señor de los mercados: historia de Ámbito Financiero, 1976-2001*. Coordinador de *Prensa y Congreso: trama de relaciones y representación social*. Ha dado conferencias, cursos y talleres sobre la relación en América Latina entre periodismo y democracia en distintos países del mundo. Ha sido consultor de medios periodísticos.

fue ocho veces modificado por ley; siete, por decretos de necesidad y urgencia; una, por un decreto de facultades delegadas; y varias más, directamente por resoluciones de la autoridad regulatoria (Rodríguez Villafaña, 2009, págs. 52-53). En general esas reformas no tenían una discusión pública previa, sino una negociación opaca entre empresarios y funcionarios de la que finalmente surgía la norma.

Todos los gobiernos en algún momento habían diseñado una reforma integral y modernizadora de la legislación pero ninguno la había concretado. Tampoco el Congreso demostró, en ninguna de sus composiciones desde 1983 hasta ahora, mayor interés político en el tratamiento de temas que pudieran incidir en los medios de comunicación, sino que más bien trató de evitarlos. En una investigación sobre la relación entre el Congreso y la prensa en Argentina se señaló que “dos tercios de los legisladores consultados afirmó que existe reticencia del Congreso a legislar sobre temas relacionados con los medios de comunicación” (Ruiz, 2001, pág. 31). Para reformar este marco regulatorio se presentaron alrededor de setenta proyectos de ley desde la recuperación democrática, pero uno solo obtuvo despacho de comisión, y ninguno fue aprobado por alguna de las dos cámaras (López, 2008).

La ley que regulaba hasta ahora la radio y la televisión había sido sancionada por la dictadura militar como Decreto-Ley 22.285 en septiembre de 1980. Como también ocurrió en otros países de la región, los militares tenían una visión autoritaria y centralista de los medios, teñida por la concepción que existía entonces sobre la seguridad nacional. Esta implicaba la existencia simultánea de un enemigo externo e interno frente a los cuales los medios debían estar integrados a las estructuras de la defensa nacional. En el caso argentino, además, se limitaba el acceso a las licencias a las empresas comerciales, lo que reservaba solo una función de operador subsidiario al Estado.

II. Las revoluciones

Más allá del marco regulatorio, desde 1980 hasta 2009, el sistema mediático sufrió una secuencia de revoluciones que fueron ampliando la oferta informativa, lo que hizo cada vez más difícil la existencia de un operador hegemónico, sea privado o público. Se fue produciendo un crecimiento de

la cantidad de emisores pero también, de la diversidad interna en muchos de ellos, producto, entre otras causas, de una creciente profesionalización periodística. Este fue un proceso con avances y retrocesos, pero en líneas generales ha aumentado en la mayoría de los medios de comunicación (incluido la radio y la televisión) la pluralidad interna. En general, el peso de la línea editorial se ha reducido y limitado a cuestiones específicas.

La primera gran revolución de la oferta informativa se produjo con el despertar democrático de fines de 1983 y fue la oleada de surgimiento de *radios de frecuencia modulada*. En todo el país aparecieron emisoras de baja potencia con una enorme diversidad de contenidos que ampliaron los límites de la conversación pública.¹ Esa situación colapsó el marco legal existente y hoy la autoridad regulatoria desconoce, en varias zonas del país, cuál es la cantidad de emisoras que están efectivamente emitiendo y en qué frecuencia. Además, como las radios no legalizadas interfieren las frecuencias de las reconocidas, algunas de estas transmiten con una potencia mayor a la autorizada. La autoridad regulatoria definió diecisiete “zonas conflictivas” en todo el territorio nacional, entre las que están varias de las ciudades más grandes del país. A fines de 2009, la nueva autoridad regulatoria –surgida de la ley recién sancionada pero su personal y estructura administrativa es la continuación de la anterior– puso en marcha un nuevo “relevamiento obligatorio” para actualizar su registro.

La segunda revolución la produjo la *industria del cable*, que había nacido en forma pionera a fines de la década del setenta y desde los ochenta comienza a crecer desde el interior del país hasta madurar una oferta cada vez más amplia. Esta industria creció en Argentina más que en ningún otro país de América Latina. En su grilla de canales se pueden encontrar por lo menos diez señales con abundante información periodística (entre aire y cable) producida desde Buenos Aires con una frecuencia diaria, más las emisiones periodísticas locales que cada cable puede incorporar.² Aunque con momentos de enorme turbulencia y *defaults* económicos, el negocio del cable se convirtió en el país en el principal sector de la industria de los medios representando la mitad del total de su facturación, con un tamaño más de cuatro veces mayor que la televisión abierta y casi veinte veces más grande que la radio.³ Desde los años noventa se produjo un fuerte proceso de concentración de la propiedad en el sector de cable, que llegó a que una empresa controlara más de la mitad de los abonados de todo el país, pero se mantuvo una amplia diversidad de contenidos.

La tercera ampliación de la oferta fue el proceso de *privatización de los canales privados*. En 1989 fueron licitados dos canales que eran gestionados por el Estado y eso revolucionó y mejoró la industria de la televisión. Existían ya dos canales privados nacionales, pero se sumaron entonces el canal 11 y el canal 13, los que han liderado desde entonces indiscutiblemente la televisión abierta. Creció la libertad para desarrollar contenidos periodísticos, aunque con limitaciones. Esa licitación se llevó a cabo, apenas asumió el presidente peronista Carlos Menem, en un veloz proceso de seis meses y sirvió al nuevo gobierno para demostrar su convicción privatizadora. Entre las condiciones para esa operación, se derogó la prohibición de los medios gráficos de tener canales de aire, lo que permitió la conformación de grupos multimedia. Los dos canales en juego fueron obtenidos por sendas coaliciones integradas por poderosas empresas gráficas, el diario *Clarín* y la Editorial Atlántida. La ley de 1980 había intentado evitar que poderosas empresas gráficas ingresaran en el mercado televisivo. Pero la habitual brecha entre la norma y la práctica había sido ya aprovechada por el que era entonces el principal diario popular de Buenos Aires, el diario *Crónica*, que gestionaba la licencia del canal 2 desde 1987.

Es posible que el mayor impacto de este proceso privatizador iniciado en 1989 haya sido cultural, como señala Luciano Elizalde: “Se forma una cultura del entretenimiento y del ocio que parece estar incorporada a la estructura del gusto de las clases medias y altas. Las nuevas productoras de contenidos, muy exitosas, se crean sustentadas en dos cosas: una cultura más democrática, libre e individualista por un lado, y las posibilidades de una economía dolarizada” (Elizalde, 2009, pág. 20).

La cuarta gran revolución en los contenidos audiovisuales fue el *surgimiento de Internet* a mediados de la década del noventa. La Red funciona cada vez más como un medio que ofrece contenidos audiovisuales, que construye una globosfera de una riqueza y diversidad prácticamente infinita, aunque todavía limitada a los que tienen acceso a banda ancha. A principios de 2010, la penetración de banca ancha en la Argentina alcanzaba al 10% de la población.

Estas cuatro revoluciones fueron generando olas concéntricas que impactaron en el sistema mediático y diversificaron notablemente los contenidos disponibles para sectores sociales cada vez más amplios. De todas formas, el proceso no es lineal y se producen avances y retrocesos. En la actualidad, por ejemplo, mientras la banda ancha crece sin pausa, todavía

existen amplias zonas del territorio argentino sin televisión gratuita disponible. Un autor considera que en alrededor del 50% del territorio del país no existe la posibilidad de acceder a la televisión gratuita “sin una inversión económica de cierta significación, para poder recibir la imagen y el sonido debidamente” (Rodríguez Villafaña, 2009, pág. 97). Esto implica que ni siquiera el principal canal estatal del país, Canal 7, puede verse en forma gratuita en varias importantes ciudades del país. Esto no ha hecho más que aumentar la heterogeneidad de situaciones existentes en cada provincia con respecto a la disponibilidad de contenidos y al costo de obtenerlos.

III. La batalla política

La oportunidad para la sanción de una nueva ley llegó con el abierto enfrentamiento político que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y su esposo, el ex presidente Néstor Kirchner, realizaron contra el periodismo crítico, en general, y contra Clarín, en particular. Después de una tradición crítica de los Kirchner hacia los medios inaugurada en 2003, esta fue teniendo sucesivos *rounds* hasta que en el primer semestre de 2008, durante un conflicto nacional muy fuerte entre el sector rural y el Gobierno, irrumpió el desafío abierto.⁴ En abril de 2008 cambió el interventor de la autoridad regulatoria. Se fue Julio Bárbaro e ingresó Gabriel Mariotto, con el mandato de redactar la nueva ley, como lo expresó en una de sus primeras declaraciones públicas: “Una nueva ley de radiodifusión es la madre de todas las batallas” (*La Nación*, 2008). Lo más contradictorio es que años antes, fue el propio presidente Kirchner quien había extendido, por medio del Decreto 527/05, la concesión de los canales de televisión, a la vieja usanza (negociación secreta de empresarios y funcionarios). Otra contradicción de los Kirchner en su política pública hacia los medios audiovisuales fue cuando, primero, en diciembre de 2007 se autorizó la fusión de las dos empresas de cable principales, ambas del grupo Clarín (Multicanal y Cablevisión), y después de la pelea abierta, en septiembre de 2009, suspendieron esa fusión. Por supuesto, el gran indicador para saber lo que un gobierno realmente piensa de los medios de comunicación es lo que realizan con los medios estatales que el propio gobierno gestiona y las relaciones que construyen con los medios privados. En el caso de los Kirchner, los medios estatales han dado a sus espacios informativos

una clara orientación oficialista. Y con los medios privados han realizado una política activa de cooptación económica o, en su defecto, de castigo, por medio de diferentes métodos, que incluyen la discriminación informativa y publicitaria.

Todos los gobiernos desde 1983 habían querido renovar el marco regulatorio, pero ninguna iniciativa prosperó. Existía una coalición social dispuesta a apoyar esta iniciativa pendiente y el Gobierno supo utilizarla, a pesar de sus contradicciones.⁵ En una solicitada firmada por más de mil intelectuales, dicha coalición terminaba expresando su desconfianza en el mismo gobierno cuya iniciativa apoyaba: “Nada garantiza que cinco minutos antes de la hora no opte por una legislación lavada, que deje sustancialmente las cosas como están, con algunos retoques técnicos” (*Página 12*, 4-6-08).

Existía también un documento llamado “21 puntos de la iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión de la democracia”, elaborado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Estos sectores habían criticado duramente a los Kirchner por su política hacia los medios, y eso había sido incluso un aglutinante para reunir voluntades a favor de una reforma de fondo del marco regulatorio. En 2006 se decía: “Las políticas del gobierno para el sector (de la comunicación) resultan más que preocupantes. Es un terreno donde la transparencia estuvo en default, por cuanto en varias ocasiones los acuerdos privados han suplantado a la discusión social” (Mastrini, 2005, pág. 22).

La secuencia llevada a cabo por el gobierno también alimentaba las dudas sobre sus verdaderas convicciones. Cuando el 18 de marzo de 2009 se difundió el proyecto de ley, el Gobierno no lo mandó al Congreso sino que inició un proceso de consultas en todo el país. En el mismo momento se estaba desarrollando en el país la campaña electoral por elecciones legislativas y entonces crecía la percepción de que el Gobierno presionaba con presentar la ley para condicionar a los medios durante la campaña. El Poder Ejecutivo recién ingresó el proyecto de ley al Congreso el 27 de agosto de 2009, tras la derrota en las elecciones legislativas, con modificaciones producidas durante el debate extra parlamentario. El Gobierno pretendió dar la señal de que la derrota electoral sufrida no lo había inmovilizado políticamente y fue exitoso en eso. El 15 de septiembre obtuvo el dictamen de las comisiones en la Cámara de Diputados y finalmente el 10 de octubre el Senado sancionó la ley. Fue una eficaz y

rápida operación política, que sorprendió a los actores mediáticos y de la oposición partidaria.

El Gobierno planteó la discusión de la ley como una etapa más de la batalla contra los medios como poderes fácticos, no legitimados por el voto, y que condicionarían los poderes democráticos sí legitimados por el voto. Los daños de este avance sobre la política de estos poderes fácticos serían: las identidades políticas son diluidas por el ataque mediático, la agenda pública construida por los periodistas afecta el desarrollo de las reformas populares, los partidos políticos son corroídos por una lógica mediática, el Congreso es devaluado y los gobiernos son puestos al borde de la ingobernabilidad, entre otras cosas, por un desborde de exigencias de respuesta durante todas las horas del día, siete días a la semana (Ruiz, 2010).

Esta doctrina crítica no fue una creación intelectual del gobierno kirchnerista, sino que actualiza una tradición histórica de crítica a los medios en América Latina y recoge también una abundante producción reciente sobre la relación entre medios y democracia en la región, producida desde sectores nacionalistas y/o de diversas izquierdas (Rodríguez, 2001).

“Los monopolios mediáticos capturan a ciudadanos indefensos frente al omnipresente poder simbólico”, sería la expresión más burda del marco teórico implícito desde la trinchera gubernamental. Esta coalición social y política tiende a considerar que la política ha sido secuestrada por los medios de comunicación. “Durante gran parte de los 80 y sobre todo de los 90, el eje y la agenda comunicacional la instalaron los medios. La política fue una subsidiaria de los medios”, dijo quien hoy preside la nueva autoridad regulatoria, Gabriel Mariotto (*La Nación*, 2008); o, según los intelectuales de Carta Abierta: “Las empresas mediáticas se han erigido en los auténticos representantes del pueblo, bajo la excusa de la evidente crisis de fondo que padecen los partidos políticos en argentina” (*Página 12*, 2008).

Este fue el núcleo de la discusión y la argumentación fue generalmente exagerada y, a veces, apocalíptica. “Hace 30 años, la comunicación era manejada por unos pocos. Hoy también”, decía una de las publicidades del gobierno, bajo el lema “Una ley para que hablemos todos”. La discusión política, como siempre pasa, llevó la sutileza y finura de argumentos intelectuales a frases de barricada, demoliendo los matices, pero la sustancia es similar. Por eso salió una ley que esencialmente se ocupa de los derechos de propiedad, que tiene como pensamiento implícito que la reforma de la estructura de la propiedad afectará notablemente la estructura de los contenidos ofrecidos.

Las leyes anti-monopolio, como esta (que reconoce explícitamente varias referencias inspiradoras del marco regulatorio de Estados Unidos), están en el corazón de una economía social de mercado, por eso no deja de ser paradójico que sean sectores muy críticos de este tipo de organización económica los que la hayan impulsado y, finalmente, las cámaras empresariales, que suelen ser discursivamente muy favorables a la economía social de mercado, se hayan convertido en sus principales críticos.

IV. El caso Clarín

Las sucesivas revoluciones informativas que se fueron produciendo en los últimos treinta años ampliaron la diversidad de voces. Y esto no es incompatible con que algunos grupos mediáticos hayan crecido notablemente en cantidad de medios. Pero si en 1976 era relativamente fácil consolidar una voz hegemónica en el espacio público, en 2009 eso era ya una misión imposible (Ruiz, 2008, págs. 89-107).

La construcción social del grupo Clarín como un monopolio mediático omnipresente y todopoderoso realizada por el Gobierno y su coalición de apoyo a la Ley fue eficaz, aunque la falsedad de esa idea sea evidente. Que el Gobierno haya podido hacerle una batalla pública a los medios y no pagar un evidente costo de reputación por ello habla también de que el poder de los medios es mucho más inasible que lo expresado en el discurso oficial, y que no es un poder que sea fácilmente capitalizable por sus directivos.⁶ La rápida sanción del nuevo marco regulatorio, al que las cámaras empresariales se opusieron, demuestra que su supuesto poder desmesurado tiene mucho límites.

La historia sobre los poderes sobrenaturales que el grupo Clarín ejerce en la democracia argentina lleva varias décadas de acumulación. Pero los diversos gobiernos han sido cautelosos y proclives a aceptar sus deseos, y esto ha servido para aumentar ese poder mítico del grupo. “El poder de un Presidente en la Argentina es inversamente proporcional al poder de Clarín”, escribió un periodista de investigación que dijo alguna vez el ex presidente Néstor Kirchner (Majul, 2009, pág. 392). Y esa construcción mítica sin duda puede haber sido funcional para el crecimiento del que es hoy el principal grupo mediático del país. Esa representación social de hiperpoderoso era beneficiosa para los intereses de Clarín. Kirchner posiblemente tuvo más reuniones

políticas con los directivos de Clarín que con la mayoría de los directivos de los otros grupos. Ese acceso a la influencia política fue ampliamente utilizado por esos directivos (Majul, 2009, pág. 385).

Pero la verdad es que su influencia en el mercado mediático es más limitada que lo que dice su reputación. La plaza de Buenos Aires es un mercado de una inusual pluralidad de diarios, y el diario *Clarín* no tiene una presencia en circulación importante fuera del núcleo urbano de Buenos Aires y Rosario.⁷ En ninguna de las otras provincias el diario *Clarín* tiene una venta ni siquiera cercana a los diarios locales, que son los verdaderamente presentes en cada plaza. El canal 13 compite con otros cuatro canales de aire, mientras que la señal de noticias por cable Todonoticias compite también con otras cuatro cadenas de noticias de cable. Por su parte, Radio Mitre no llega al 20% de la audiencia. Además, todos esos medios están en un proceso de erosión estructural de audiencia: el diario desciende la circulación de su edición papel año a año; el encendido de toda la televisión abierta decrece frente al cable y frente a formas de ocio digital y la radio también reduce su penetración social.⁸

Donde sí tiene una evidente posición dominante es en el cable, pero no es ese un medio de comunicación donde se pueda concentrar un mensaje hegemónico, sino que es un distribuidor de decenas de señales, incluso gubernamentales. Por lo tanto, es poco el margen de concentración informativa que se puede tener. Además el margen de discrecionalidad que pudiese tener para marginar señales es corregible fácilmente desde la autoridad regulatoria.

Se habló mucho del “efecto agenda”, y eso existe. Como ocurre con *Le Monde*, *The New York Times* o *El País*, estos medios tienen influencia en la construcción de la agenda de los otros medios del país. Son lo que se denomina medios de referencia. Pero eso no es lo mismo que monopolio. Siempre existen medios de referencia, que generan agenda indirectamente a través del seguimiento que los otros diarios, las radios y los periodistas televisivos realizan de lo que difunden esos medios principales. Ese estadio de convertirse en *referencia* periodística de otros es una construcción histórica, a la que también contribuyen los gobiernos por medio de la priorización de esos medios para la difusión de primicias o información privilegiada. En el caso de *Clarín*, el gobierno de Néstor Kirchner lo eligió en varias oportunidades para sus primicias, lo que consolidó la posición de esos medios como de referencia para terceros. Además hay un evidente

factor de calidad periodística: entre sus periodistas hay decenas que están entre los mejores del país. Sin duda, el grupo Clarín es uno de los actores de referencia en el escenario de la producción informativa. Sin embargo, desde que cotiza en las bolsas de Londres y de Buenos Aires el grupo Clarín es posiblemente uno de los más transparentes del país, y su balance está disponible en Internet, lo que es una sonora excepción.⁹ Ahora el gobierno quiere desarmarlo y desahuciarlo y una coalición social y política también cree en esa necesidad.

V. Lo principal de la Ley 26.522

Los rasgos más salientes del nuevo marco regulatorio serían, a nuestro juicio, los siguientes:

1. Se creó una *nueva autoridad regulatoria*, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, integrada por siete miembros, dos designados por el Gobierno, tres designados por la Comisión Bicameral de Seguimiento y Promoción de los Servicios de Comunicación Audiovisual (uno por la mayoría o primera minoría, otro por la segunda minoría y otro por la tercera), y los dos restantes son designados por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, uno de los cuales debe ser un académico de la universidad pública.¹⁰
2. Se crea un *directorio para gestionar los medios estatales*, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, integrado por siete miembros. El presidente y un director designado por el Gobierno, tres directores por la Comisión Bicameral (uno por la primera minoría, otro por la segunda y otro por la tercera), y los dos restantes por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, uno de los cuales debe ser un académico de la universidad pública.¹¹
3. *Reconoce tres tipos de actores*, en una jerarquía similar, dentro del sistema mediático audiovisual: las organizaciones sin fines de lucro, las empresas y los Estados. Al igual que en otros países de América Latina, se promueve que el espectro mediático tenga tres tipos de propietarios de medios, donde ninguno tenga una posición marginal.¹² El marco regulatorio de 1980 había jerarquizado las empresas y había posicionado los medios estatales en forma subsidiaria.

Desde 1990, la Iglesia Católica fue reconocida con derecho a ser titular de licencias. En septiembre de 2003, la Corte Suprema declaró inconstitucional que las entidades sociales no pudieran ser concesionarias de licencias. En 2005 se sancionó la Ley 26.053, que permitió a cualquier persona jurídica legal tener licencias, con excepción de las cooperativas prestadoras de servicio público si había en esa localidad otro prestador con licencia, y poniendo algunas exigencias patrimoniales onerosas para el sector social. Ahora la nueva ley intenta poner en un plano de igualdad a los tres tipos de propietarios, a los que denomina como de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro. También se reserva un tercio del espectro radioeléctrico del país para el sector social (art. 89, inc. f).

4. Las *normas antimonopolio*. Se bajó el límite máximo de cantidad de licencias de servicios abiertos (radio y televisión) de veinticuatro a diez, y se puso un tope máximo de veinticuatro de televisión por cable (“servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico”). Se impide que una misma persona jurídica sea licenciataria de televisión abierta y de cable en una misma zona. Se puede tener solo una radio AM por localidad y hasta dos licencias de FM, siempre que existan por lo menos ocho FMs en esa localidad. Y hasta un canal de aire por localidad, si es que no es propietario de un cable en ese lugar. También se prohíbe la creación de redes de emisoras, salvo en ciudades de hasta 50 mil habitantes y con contenidos locales. Pueden, sí, construirse cadenas de medios estatales. Con esta norma deberían deshacerse de licencias algunos grupos mediáticos nacionales importantes y, posiblemente, también algunos provinciales. Por ejemplo, ningún operador puede prestar servicio a más del 35% “del total nacional de habitantes o de abonados” según corresponda. Y el principal operador de cable del país, propiedad del grupo Clarín, supera el 35% del total de abonados de cable, por lo que debería reducir su participación en el mercado. La norma prevé que cada dos años se pueden adecuar estas normas antimonopolio frente a los cambios tecnológicos.
5. Se limita la posibilidad de *comercializar las licencias*. La autorización de la autoridad regulatoria para gestionar una licencia es prácticamente intransferible. Con el anterior marco regulatorio

se había construido un mercado secundario de venta de licencias, donde con posterioridad se buscaba la autorización de la autoridad regulatoria.

6. El *capital extranjero*. La nueva ley obliga a que ningún concesionario tenga más de un 30% de participación extranjera, excepto que exista un país que por convenio autorice a empresarios argentinos a poseer más del 30% en ese país. Esto puede provocar cambios en la propiedad en varios medios importantes en el país. El segundo canal de aire del país, Canal 11, y ocho canales del interior del país, son de propiedad de Telefónica de España; el tercer canal de mayor audiencia, Canal 9, es propiedad del empresario mexicano Ángel González; y el grupo español Prisa tiene una AM y dieciocho radios FM.
7. *Normas sobre contenidos*. Se limita al máximo el surgimiento de cadenas de emisoras para evitar que funcionen como simples retransmisoras de contenidos. Se exige un mínimo de producción nacional (70% para radios y 60% para televisión), y también un mínimo de producción propia (50% para radios y 30% para televisión). En el cable se exige una señal con contenido propio y local por cada zona en que se extienda la cobertura. En estudios realizados desde la autoridad regulatoria durante 2009 se reflejaba la enorme concentración en las provincias de la producción en los canales de aire de Buenos Aires. De acuerdo con un informe oficial, “66% de lo que se consume en las provincias argentinas proviene de lo producido en Capital Federal, pero en determinados tipos de programación tiene un 100% de impacto, como es el caso de la ficción”. La conclusión que sacan fundamenta la reforma realizada: “La repetición de programación; la retransmisión desde canales de cabecera y el recurso hacia formatos muy probados o de bajo costo continúa siendo una constante de las emisoras. Es de suponer que a futuro, la obligación de cuotas de pantalla y el ingreso de nuevos prestadores con lógicas diferentes diversifique la producción, estimule la creatividad y aumente las posibilidades de elección ciudadana” (COMFER, 2009, pág. 44). La nueva norma exige a los canales y a las radios locales que aumenten notablemente sus contenidos propios. La duda sobre estas medidas es que esto exige un nivel de financiamiento en los medios provinciales que hasta ahora nunca existió.

VI. ¿Hacia un nuevo mapa mediático?

No es posible hasta ahora saber si la reforma ha producido una ley garrote o mordaza con los medios críticos o si finalmente este nuevo marco legal permitirá mejorar nuestro sistema mediático. Lo definitivo para evaluar un marco regulatorio no es tanto, en Argentina, lo que dice la norma, sino la calidad del Estado que la aplica. La ley está basada en parte en marcos regulatorios de países donde la gestión de la licencias y de los medios estatales cumple con los mejores estándares internacionales, como Estados Unidos, Alemania, Francia, Canadá o Chile y Uruguay en América Latina. Pero una ley argentina, aunque esté inspirada en los mejores estándares, es aplicada por el Estado argentino. La mayoría de los expertos coincide en señalar esta brecha legal que existe entre la letra de la ley la gestión posterior de la autoridad regulatoria. Santiago Marino se refiere a “una distancia muy importante entre lo que explicita la ley y la práctica real” (Marino, 2009, pág. 55). La historia de la autoridad regulatoria en medios audiovisuales es de poca efectividad. Incluso normas del propio organismo lo reconocen: “Se ha verificado que la inactividad de los expedientes no encuentra sustento en faltante documental alguna, atento ser suficientes las constancias incorporadas en aquéllos, obrando, inclusive, en algunos también los informes técnicos y contables pertinentes y aún el dictamen jurídico favorable a la petición del administrado, incluyendo, en algunos casos, el proyecto de resolución correspondiente, sin que se hubiere procedido a su dictado” (Rodríguez Villafañe, 2009, pág. 165). Incluso uno de los actores mediáticos más cuestionados, en su defensa pública, se refiere a esto: “El Grupo Clarín siempre cumplió las leyes; no así otros competidores, que tuvieron más radios que las permitidas en una misma área, llegaron a tener dos canales abiertos en Capital o acumularon licencias a nivel nacional que superaron el límite permitido. Lo que no existió en estos casos fue voluntad política para hacer efectivos los controles”.¹³

La cultura de la legalidad en Argentina es baja. Y eso implica que numerosos actores tienen una práctica de parcial cumplimiento de la ley, incluso los que tienen evidentes buenas intenciones y no tienen nada que ver con la comisión de delitos. En países con baja cultura de la legalidad se suele producir una superposición e inflación de normas que hacen que sea bastante difícil para cualquier actor social estar perfectamente conforme a

derecho, con todos sus procedimientos de acuerdo con la ley. Esto ocurre en la mayoría de las actividades y los medios audiovisuales no son una excepción.

Una de las claves del nivel de cultura de la legalidad es la calidad del Estado que tiene que cumplir y hacerla cumplir. Y en el campo audiovisual el Estado no ha tenido la capacidad necesaria para hacer efectiva la fuerza del marco regulatorio. En primer lugar, por la falta de autonomía que ha tenido la autoridad regulatoria frente al Gobierno y, en segundo lugar, y posiblemente derivado de lo anterior, por la propia incapacidad de esa autoridad regulatoria.

La historia de la intervención estatal en el campo audiovisual está llena de lagunas, opacidades e irregularidades, con una responsabilidad compartida entre empresarios y funcionarios. Y ese es un espacio propicio para que avance un gobierno que puede pretender utilizar la ley con distinta medida para amigos y enemigos.

Con respecto a la práctica anterior a la sanción de la nueva ley, Marino señala con respecto a las organizaciones sociales que “lo cierto es que los trámites administrativos que deben realizarse ante el COMFER para obtener la licencia constituyen, la mayoría de las veces, obstáculos que impiden el efectivo ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la comunicación, transformándose en sutiles violaciones a los mismos” (pág. 67). Entre otras cosas, dice Marino, una enorme limitación es el centralismo de la autoridad regulatoria: “La concentración de la realización de trámites de todos los expedientes en las oficinas del COMFER en la Ciudad de Buenos Aires afecta directa e indirectamente a los actores ubicados en localidades y regiones del interior del país. En las delegaciones locales, sólo se puede acceder a la compra de los pliegos de licitaciones a frecuencias. Y es necesario destacar también que quienes cumplen funciones en dichas oficinas apenas puedan brindar información en cuanto a las características del trámite, requisitos para completar los funcionarios, recomendaciones, criterios, etc.” (Marino, 2009, pág. 67; Rodríguez Villafañe, 2009, pág. 51). La autoridad regulatoria ha fallado, por ahora, en los dos extremos: por un lado hay zonas en las cuales ha colapsado el espectro por la cantidad de emisoras que pelean salvajemente por una frecuencia, y en otras zonas del país no se han dado licencias que están disponibles, posiblemente por la existencia de un veto por parte de alguno de los actores políticos y/o mediáticos de esa localidad.

Quizás el principal factor positivo de la Ley sea su incentivo a la federalización de los contenidos. Argentina tiene una matriz centralista crónica de producción de contenidos; y cuando se recorre el país, más se advierte cómo Buenos Aires produce la abrumadora mayoría de lo que se consume. Incluso la televisión estatal, con el claro mandato de representar en los contenidos a su audiencia nacional, no cumple esa misión y es arrastrada hacia una oferta esencialmente porteña. La nueva ley induce a una efectiva federalización. Esa sí sería una verdadera revolución democrática en los medios audiovisuales, que los ciudadanos de cada provincia pudieran tener un periodismo audiovisual independiente que se ocupe de sus principales problemas locales. Con solo eso, ya hemos dado un importante paso hacia delante (Ure - Bocassi, 2009).

El Foro de Periodismo Argentino había pedido la realización de una completa auditoría como primera tarea de la flamante autoridad regulatoria para definir y difundir la situación real de las licencias, tomando la reciente experiencia de Ecuador.¹⁴ De esa forma se había creado una especie de “comisión de la verdad” sobre el estado de los medios audiovisuales, se socializaba toda la información existente, y era más difícil la arbitrariedad oficial y los acuerdos espurios que fueron la norma en la historia de las concesiones de licencias.¹⁵

Esta ley pretendió laudar también conflictos estructurales en el interior del campo de la comunicación, como las diversas pujas entre las telefónicas, las cableras, las cooperativas o las radios no legalizadas. Pero ninguna cámara empresarial relevante apoyó la aprobación de la Ley. Ahora estos actores están *aprendiendo* cómo se usa esta ley para poder resistir y avanzar en una industria que está sufriendo un fenomenal cambio tecnológico y las audiencias están migrando hacia nuevos hábitos de consumo. Es difícil decir a priori cuáles son los vencedores y los perdedores en estas pujas corporativas. Además, como hasta 2011 la mayoría legislativa es opositora, es factible que el marco regulatorio sufra cambios sustanciales en estos meses.¹⁶

Las normas anti-monopolio, de contenidos, las autoridades regulatorios y los directorios, el reconocimiento de los medios de propiedad social, la intención de que nuestros medios estatales sean efectivamente públicos, son un paso adelante. Pero este gobierno se considera inmerso en una batalla mediática, donde grandes sectores gubernamentales, en especial los Kirchner, consideran esta ley como un arma en esa contienda.

Uno de los principales problemas que tenía el anterior marco regulatorio desde el punto de vista de la libertad de expresión era que los medios audiovisuales, sobre todo la televisión por aire, estaban muy condicionados por el poder político. La falta de transparencia y la lógica de negociación oculta entre empresarios mediáticos y funcionarios limitaron enormemente el desarrollo de la calidad del periodismo en los canales. Eso hizo que desde su propio surgimiento, en 1958, la televisión privada en el país haya limitado severamente el desarrollo del periodismo. Los canales respetaban un acuerdo implícito de *no interferir* desde el punto de vista político, incluso colocando políticos y militares en su directorio, y eso podía asegurar la conservación de la licencia. En otro tramo de la historia de la televisión argentina, desde 1974 hasta 1989, los canales fueron gestionados por el Estado y hubo poco ejercicio de un periodismo televisivo autónomo. Con diferente intensidad y metodología, los peronistas (1974-1976), los militares (1976-1983) y los radicales (1983-1989) gestionaron los canales con gran influencia gubernamental (Siryén, 1988). Desde 1989, con la privatización de los canales, la televisión ganó algún margen mayor de autonomía, pero todavía bastante menos que gran parte de la prensa escrita o la misma radio. Hasta 2009, el sistema de concesión y renovación de licencias todavía era opaco y dependía de una negociación secreta entre funcionarios y empresarios de medios. Sin embargo, la televisión era el principal medio de información de la sociedad. Ese marco regulatorio limitaba el desarrollo periodístico del medio que llegaba a más gente, sobre todo a los sectores populares.

En febrero de 2010, en un documento conjunto de cuatro relatores internacionales para la libertad de expresión, se definieron los “desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década”. Allí se cita el riesgo más serio que, en nuestro juicio, puede tener la aplicación de esta ley: “El control directo del gobierno sobre el otorgamiento de licencias o la regulación de la radiodifusión, o la supervisión de estos procesos por un organismo que no mantiene, tanto en la ley como en la práctica, una real independencia respecto del gobierno” (CIDH). Si esto sigue ocurriendo en el país, esta ley no habrá provocado el cambio que se declamó al sancionar la ley, sino que sería continuar como hasta ahora la historia de la intervención estatal en el sector audiovisual.

VII. El futuro

El momento político de la sanción de la ley de medios fue el posterior a una sonora derrota electoral del Gobierno. Por eso existe una sombra de duda sobre la posibilidad de este gobierno de llevar a cabo el plan de rediseño del sistema mediático que contiene esta ley. De hecho, ya en diciembre de 2009 comenzaron a emitirse fallos judiciales que frenaban la implementación de la Ley.

La Ley constituye un marco regulatorio integral para los medios audiovisuales, pero la motivación política principal fue disciplinar el periodismo, incluido también el gráfico. Por eso esta ley es hija del enfrentamiento de un gobierno con un sector del periodismo. La motivación no era ni el federalismo, ni las normas antimonopolio, ni la revolución digital, ni la vocación de convertir medios estatales en medios públicos. Todos estos fueron *efectos colaterales*. El problema que los Kirchner querían combatir era el relato periodístico dominante que, según ellos, se instalaba en la sociedad y amenazaba la gobernabilidad. Hasta 2007, mientras Clarín era percibido como oficialista por gran parte del escenario político, el Gobierno no impulsaba ninguna reforma punitiva hacia los medios.¹⁷

La ley es superior al discurso vengativo que la acompañó en su nacimiento. Ya está aprobada y no sería prudente volver atrás. Por eso hay que aprovechar la oportunidad que se abrió para cambiar la historia de la relación del Estado con el mundo audiovisual. No puede ser esta una herramienta para amordazar a los críticos. Si los valores que todos dicen defender son los mismos (transparencia, pluralismo, independencia y federalismo), solo será necesario que efectivamente se lleven a cabo. Para saber si este gobierno cree en esos valores, solo hay que esperar y ver.

Notas

1. Un investigador sostiene que durante la década del 80 surgieron 3 mil radios nuevas. Pablo Rodofili, en Rodríguez Villafaña, *Los fines justifican los medios. Radiodifusión cooperativa y mutual*, Editorial Paraná SRL, Paraná, 2009, pág. 154. Ver también Mastrini, Guillermo (comp.), *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina, 1920-2004*, La Crujía, Buenos Aires, 2005.

2. Nos referimos a los cinco canales de aire, más los cinco canales de cable dedicados a las noticias (Todonoticias, CrónicaTV, Canal 26, C5N y América 24).
3. Datos de la Cátedra de Aspectos Económicos de la Industria de Contenidos de la Maestría de Gestión de Contenidos de la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral, a cargo de Ethel Pis Diez.
4. En América Latina, varios gobiernos están utilizando diversas formas de represalia contra los medios. En el amplio repertorio de ideas suelen estar algunas de las siguientes: la interpretación amplia de expresiones como "seguridad de la nación", "conmoción pública", "estados de excepción", "circunstancias económicas extraordinarias"; e iniciativas como la colegiación obligatoria de periodistas y la introducción coercitiva de códigos de ética; impulsar en forma restrictiva los conceptos de "información veraz", el derecho a réplica o la cláusula de conciencia; promover la transparencia de la propiedad de los medios, observatorios o formas de control externo impulsados desde el Estado, uso arbitrario de las cadenas nacionales, o cobro de regalías por el uso del espectro radioeléctrico.
5. En toda América Latina hay un notable activismo legislativo relacionado con los medios de comunicación. Ha habido profundas renovaciones del marco regulatorio en México, Perú, Venezuela, Uruguay y Ecuador, y diversas reformas legislativas en la mayoría de los países. La discusión sobre la renovación automática de las licencias de los grandes grupos de medios comenzó a cuestionarse en todos los países. Así como le ocurre al grupo Clarín, similares cuestionamientos reciben O Globo, RCTV, Venevisión o Televisa en sus respectivos países. Ver Indicadores de Periodismo y Democracia a Nivel Local (www.cadal.org).
6. Para una versión argentina del argumento sobre el poder difuso y difícil de usar de los medios, ver Manuel Mora y Araujo, *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2005; y para una versión anglosajona, ver Brian McNair, *Cultural Chaos: Journalism and Power in a Globalised World*, Routledge, England, 2006.
7. La excepción podría ser la provincia de Córdoba, donde el diario líder *La Voz del Interior* es propiedad del grupo Clarín. Pero *La Voz del Interior* tiene una tradición reciente de autonomía y de calidad periodística que hace insostenible argumentar que es una empresa periodística dominada editorialmente por otra.
8. En un estudio sobre concentración en el mercado argentino se describe la importancia del grupo Clarín, con datos de 2004: en la prensa escrita (dominaba el 31% de la circulación y un 40% de la facturación publicitaria del sector diarios), en la radio abierta tiene el 25

de audiencia (no tiene datos de facturación), en la televisión abierta tenía el 25,5% de la facturación y el 28% de la audiencia, y en la industria de cable, la suma de Multicanal y Cablevisión le da el control de más de la mitad del mercado. Los autores concluyen que "prácticamente en todos los mercados culturales el grupo Clarín logró una posición dominante que facilita su interlocución privilegiada con los grandes anunciantes publicitarios y su acceso directo a las fuentes de los distintos estamentos de poder (económico, político, sindical, etcétera)", Martín Becerra y Guillermo Mastrini, *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2009, pp. 65-74.

9. <http://www.grupoclarin.com/ir/Financiero/InformesAnuales.aspx>.
10. www.afsca.gov.ar.
11. En la ley se aclara que el modelo para diseñar esta autoridad fue la Televisión Nacional de Chile. Ver nota al art. 119 de la Ley.
12. La ciudadanía plena del sector social en el campo de la comunicación es una buena noticia desde el punto de vista de la calidad periodística. La pluralidad de formas de propiedad sin duda fortalece la pluralidad de contenidos. Ver Fernando J. Ruiz, "Se busca dueño. Hoja de ruta para el debate sobre los empresarios y la calidad", en Amado, Adriana (comp.), *Periodismo de calidad: debates y desafíos*, FOPEA/La Crujía, Buenos Aires, 2007, pág. 83.
13. http://www.grupoclarin.com/content/preguntas_frecuentes.html#01 (tomado el 16 de febrero del 2010)
14. "La posición del Foro de Periodismo Argentino frente al proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual" (<http://www.fopea.org>).
15. A fines de 2008 se creó en Ecuador una Comisión de Auditoría de Concesión de Frecuencias de Radio y Televisión, en la que participaron personalidades independientes, que durante seis meses elaboraron un informe muy completo que mejora la calidad del debate público, pues la información está a disposición de todos (www.auditiafrecuencias.org.ec).
16. La industria del cable ha sido una de las más críticas. Su posición frente a la ley está en: <http://www.atvc.org.ar/?pagina=detalleNoticia&nld=28>.
17. Un diputado escribió: "En 2006, en mi carácter de diputado nacional, le hice llegar una pregunta al jefe de Gabinete Alberto Fernández para que corroborase o desmintiera versiones acerca de una posible modificación de la Ley de Radiodifusión. La respuesta fue categórica: 'El Poder Ejecutivo no tiene un proyecto de modificación integral de la Ley 22.285 de Radiodifusión'". Bonasso, Miguel, "Más allá de la radio-difusión", diario *Crítica*, 4/5/2008.

Referencias bibliográficas

- AFSCA. www.afsca.gov.ar
- ATVC. <http://www.atvc.org.ar/?pagina=detalleNoticia&nId=28>
- BECERRA, MARTÍN - MASTRINI, GUILLERMO (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*, Prometeo libros, Buenos Aires.
- BONASSO, MIGUEL "Más allá de la radiodifusión", en diario *Crítica*, 4/5/2008.
- CADAL. Indicadores de Periodismo y Democracia a Nivel Local (www.cadal.org)
- CIDH. <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/18-10sp.htm>
- COMFER (2009). 4º Informe de Contenidos de la Televisión Abierta Argentina, COMFER, junio-agosto (http://www.comfer.gov.ar/web/Varios/informes/INFORME_TV_ABIERTA_junio_agosto_09.pdf).
- ELIZALDE, LUCIANO H. (2009). "El audiovisual argentino: reorganización y renovación de la industria en las dos últimas décadas", en *Conexiones. Revista Iberoamericana de Comunicación*, Vol. 1. Num. 1, 2009, pág. 20.
- FOPEA. "LA posición del Foro de Periodismo Argentino frente al proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual" (<http://www.fopea.org>).
- GRUPO CLARÍN. <http://www.grupoclarin.com/ir/Financiero/InformesAnuales.aspx>
- LA NACIÓN*, 13/4/2008.
- LÓPEZ, GUSTAVO (2008). "Por qué una nueva ley", en *Página 12*, 10/5/2008.
- MAJUL, LUIS (2009). *El dueño*, Planeta.
- MARINO, SANTIAGO (2009). "Argentina" en AMARC, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, AMARC, Buenos Aires.
- MASTRINI, GUILLERMO (comp.) (2005). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina, 1920-2004*, La Crujía, Buenos Aires.
- McNAIR, BRIAN (2006). *Cultural Chaos: Journalism and Power in a Globalised World*, Routledge, England.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL (2006). *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, La Crujía ediciones, Buenos Aires
- PÁGINA 12*, 4/6/2008.
- RODRÍGUEZ, ESTEBAN (comp.) (2001). *Contra la prensa. Antología de diatribas y apostillas*, Colihue, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ VILLAFAÑE, MIGUEL (2009). *Los fines justifican los medios. Radiodifusión cooperativa y mutual*, Editorial Paraná SRL, Paraná.

- RUIZ, FERNANDO J. (2001). "Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina" en Bernardo Sorj (comp.), *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show*, Plataforma Democrática/Siglo XXI, Buenos Aires (en prensa).
- ____ (COORD.) (2001). *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*, Fundación Konrad Adenauer/La Crujía, Buenos Aires.
- ____ (2007). "Se busca dueño. Hoja de ruta para el debate sobre los empresarios y la calidad", en Adriana Amado (comp.), *Periodismo de calidad: debates y desafíos*, FOPEA/La Crujía, Buenos Aires.
- ____ (2008). "La democracia editada: 25 años de periodismo y democracia en Argentina, 1983-2008", en *Temas de Comunicación*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, n° 16, Primer semestre, págs. 89-107.
- SIRVÉN, PABLO (1988). *Quién te ha visto y quién TV*, Ediciones La Flor, Buenos Aires.
- URE, MARIANO - BOCASSI, NATALIA (2009). "El federalismo como criterio de calidad mediática", XI Congreso REDCOM, Tucumán, 22-4 de octubre de 2009.

RESUMEN

En Argentina se acaba de aprobar una reforma integral al marco regulatorio que puede producir un rediseño profundo del sistema de medios audiovisuales. No es posible hasta ahora saber si la reforma ha producido una ley garrote o mordaza con los medios críticos o si finalmente este nuevo marco legal permitirá mejorar nuestro sistema mediático. La Ley constituye un marco regulatorio integral para los medios audiovisuales, pero la motivación política principal fue disciplinar el periodismo. Aun así, hay que aprovechar la oportunidad que se abrió para cambiar la historia de la relación del Estado con el mundo audiovisual.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - No 1 - Marzo, 2010

La regulación de los medios de comunicación audiovisual en la Argentina

Gregorio Badeni

En el mes de octubre de 2009 fue sancionada la Ley 26.522, que regula los medios de comunicación masiva audiovisual en la Argentina. Se trata de una norma que, en el marco de severas y agudas críticas, fue propiciada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Al margen de no respetar las reglas de técnica legislativa referentes a la claridad, concisión y uso del lenguaje común que facilitan su comprensión, en modo alguno se compadece con los principios elementales vigentes en las democracias constitucionales modernas. Presenta graves deficiencias que colisionan con los arts. 14 y 32 de la Constitución argentina y, particularmente, con el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La libertad de prensa, que abarca el derecho a informar y a la información, es concebida como el ejercicio de la libertad de expresión de manera pública y a través de cualquier medio técnico de comunicación social masiva. Ese concepto, que hasta mediados del siglo XX aludía a los medios gráficos, se extendió, como consecuencia de los significativos progresos registrados en el ámbito tecnológico de la comunicación social, a la radio y la televisión. Asimismo, y debido a la intensificación de tales avances, se proyectará sobre todo otro mecanismo técnico de comunicación de similares características que, en los próximos años, seguramente generará la crea-

GREGORIO BADENI

Profesor emérito titular de Derecho Constitucional. Miembro titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de Periodismo.

tividad humana. Todos ellos están comprendidos en el clásico concepto de libertad de prensa.

Sin libertad de prensa no hay seguridad jurídica, y sin ella la prensa libre es una utopía. Pero en esta materia, como en tantas otras, advertimos un particular desapego de ciertos gobernantes por respetar tal garantía y esa libertad crucial para una democracia. Semejante indiferencia es típica de los regímenes autoritarios, donde la seguridad jurídica es sustituida por la pendular y arbitraria voluntad del detentador del poder.

En los últimos 25 años, la prensa libre se fortaleció sensiblemente en la Argentina. No por obra de la benevolencia de los gobiernos, sino por la permanente defensa de su rol institucional y estratégico por parte de la ciudadanía en general. Esa actitud fue receptada por los tribunales judiciales argentinos. Destacaron que la libertad de expresión garantizada por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos quedaría claramente vulnerada no sólo “si se impide la difusión de un programa, sino si este tribunal de justicia interviene para limitar, condicionar o imponer modalidades a la forma en que las imágenes o los nombres hayan sido publicados”.¹ Su Corte Suprema de Justicia decidió que “la garantía constitucional que ampara la libertad de expresarse por la prensa sin censura previa cubre a las manifestaciones vertidas a través de la radio y de la televisión, en tanto éstas constituyen medios aptos para la difusión de las ideas”.²

Similar interpretación fue realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando emitió la Opinión Consultiva 5/1985; cuando el 5 de febrero de 2001 resolvió el caso “Olmedo Bustos”; y cuando el 28 de enero de 2009 decidió en los casos “Pezoa” y “Ríos” promovidos contra el Estado de Venezuela. En estos casos citó el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al cual la libertad de expresión no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores previstas en la ley para preservar los derechos personalísimos, la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas. Dicha cláusula internacional también dispone que “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

Por su parte, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2000 durante su 108º período de sesiones ordinarias y avalada por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, establece que el uso del poder estatal para la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objeto 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. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión (art. 13).

Conforme a los antecedentes citados, jurídicamente no cabe duda alguna de que la radio y la televisión son medios de prensa –al igual que los medios gráficos– y que es inviable sancionar una ley de prensa referida a los primeros. Se admite una regulación legal sobre los aspectos tecnológicos que presentan la radio y la televisión porque, con la salvedad de la televisión por cable, se desarrollan a través de frecuencias que –al igual que el aire– son bienes pertenecientes a la comunidad internacional y que los organismos internacionales distribuyen entre los Estados para su administración. Pero no para su disposición arbitraria y, menos aún, para administrar y regular los contenidos de las emisiones.

En este aspecto, la Ley 26.522, al igual que la legislación dictada en 1980 por el régimen autocrático que imperó en la Argentina hasta 1983, incurre en la falencia constitucional de regular arbitrariamente muchos aspectos de las emisiones radiales y televisivas.

Varias disposiciones de la Ley, y hasta uno de sus capítulos, regulan los contenidos de las programaciones. Ellas deben defender a la persona y sus derechos; promover la cultura popular; ajustarse a la ética, desarrollar una industria nacional de contenidos que difundan el patrimonio cultural, satisfacer los intereses de los usuarios, incluir contenidos de interés social, no alterar los objetivos de la programación comprometida, emitir determinados porcentajes mínimos de música nacional, o de intérpretes nacionales, o de programación propia y local, exhibir anualmente seis películas nacionales y adquirir los derechos de emisión antes de la iniciación del rodaje, emitir gratuitamente los mensajes de interés público que establezca el gobierno, integrarse a la cadena nacional o provincial de

radiodifusión para emitir los contenidos que dispongan quienes ejercen el poder.

No se cuestionan los propósitos loables que teóricamente pueden tener algunas de estas imposiciones. Pero ellas son incompatibles con la libertad de expresión. Su inserción legal, unida a la facultad discrecional otorgada al gobierno para sancionar aquellas conductas que no encuadren en los contenidos impuestos por la ley, constituye un exceso. No sólo porque se otorga a quienes ejercen el poder una potestad jurisdiccional en el ámbito de la libertad de expresión que está vedada constitucionalmente, sino también porque se prevén globalmente conductas ilícitas para la expresión del pensamiento que carecen de tipificación normativa en la legislación penal o civil. En otras palabras, se desconoce el principio de legalidad.

En definitiva, se establece una ley de prensa para la radio y la televisión cuya aplicación y evaluación serán determinadas por el Gobierno. Será ese gobierno quien decida cuándo no se cumplen los objetivos de la norma regulatoria en orden a los contenidos de las emisiones, y las sanciones que corresponda aplicar.

Por otra parte, la ley desconoce los plazos de las licencias otorgadas con anterioridad. Ese desconocimiento afecta derechos adquiridos que integran la propiedad y de los cuales su titular no puede ser privado sin previa expropiación por causa de utilidad pública y debidamente indemnizada. Facultad que pertenece exclusivamente al Congreso en cada caso concreto. También se vulnera ese derecho cuando se dispone que las emisiones de radiodifusión por suscripción o abono pueden ser onerosas, pero las condiciones de la onerosidad serán establecidas por la reglamentación de la ley que practique el órgano ejecutivo del Gobierno. Otro tanto cuando se impone el “abono social”, que faculta a las autoridades para regular su precio.

Existe gran cantidad de normas cuya constitucionalidad es cuestionable, como acontece con las limitaciones a la multiplicidad de las licencias y la reserva de un amplio espectro de las frecuencias al Estado, las provincias y organizaciones no gubernamentales, que podrán acceder a ellas sin previa licitación y que están exentas del pago de ciertos impuestos, pese a que competirán en materia de publicidad con los restantes titulares de licencias.

La ley califica el espectro radioeléctrico como un bien público. Consideramos que no se trata de un bien público ni un bien social, y que

es un error tipificar los servicios de radiodifusión como servicios públicos o servicios de interés público. La comunicación social, desde una óptica jurídica internacional, no es un bien social sino una actividad que se desarrolla entre sujetos de derecho, tanto personas físicas como corporaciones. Los servicios y la actividad de la radiodifusión tienen una función social informativa, pero no son una función social. Consisten en la concreción del ejercicio de la libertad de prensa o, si se quiere, de los derechos de informar y a la información con libertad. El encuadre de la radiodifusión en el marco de los servicios públicos responde a la concepción autoritaria del Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación (NOMIC), que fue introducido en 1972 por la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y desarrollado en la conferencia de la UNESCO celebrada en Nairobi en 1976. Es una concepción que no fue aceptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos "Groppera Radio" (1989) y "Autronic" (1990), ni por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea en 1991 al decidir los casos "Elliniki" y "Reino de los Países Bajos y Stichting". Virtualmente, fue abandonada tras la Resolución Nº 37/1992 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Ese abandono obedeció a que se percibieron los efectos autoritarios que podía acarrear su implementación, con el consecuente desmembramiento de la libertad de prensa y la prensa libre.

Con motivo de la sanción de la Ley 26.522, una vez más advertimos que en el discurso político se expresa la necesidad de preservar la libertad y el pluralismo informativo. Pero cuando ese discurso se traslada a la letra de la ley, revela su auténtica identidad totalitaria. Restringir la libertad de expresión bajo el pretexto de satisfacer el derecho a la información es una actitud que linda con la hipocresía propia de la intolerancia de los regímenes absolutistas, tanto de antaño como de la actualidad.

En la Argentina, a fines del año 2009 fueron promovidas numerosas acciones judiciales que cuestionaban la validez de la Ley. Varios magistrados judiciales de primera instancia dispusieron la suspensión transitoria de la ley o de algunas de sus cláusulas, por entender que ella no se compadece con los valores democráticos y republicanos de la Constitución, así como también de los tratados internacionales de derechos humanos. Es de esperar que en un país que en los últimos 25 años disfrutó de una amplia libertad de expresión, significativamente superior a la registrada en las naciones americanas con la salvedad de los Estados Unidos, se imponga la sensatez

y que el Congreso decida regular los medios audiovisuales solamente en el ámbito técnico de la comunicación. Pero no respecto a la libertad de expresión y a las estructuras necesarias para su plena vigencia.

Tal es la voluntad expuesta por muchos legisladores de la oposición después de los comicios realizados el año pasado. Aunque no podemos desconocer que el control o la posesión de los medios de prensa audiovisual es una tentación ante la cual pueden sucumbir las mejores intenciones.

En síntesis, sería altamente positivo para el pluralismo, la tolerancia y el progreso de las sociedades concretar el pensamiento de John Milton cuando decía: “Pido, por encima de cualquier otra libertad, la de poder conocer, hablar y debatir sin impedimentos y según mi conciencia”.

Notas

1. Caso “Salvo Aragón v. Artear”, *El Derecho*, 177:420.
2. Fallos de la Corte Suprema de Justicia 315:1943 y también 282:397.

RESUMEN

Al margen de no respetar las reglas de técnica legislativa referentes a la claridad, concisión y uso del lenguaje común que facilitan su comprensión, la Ley 26.522, que regula los medios de comunicación masiva audiovisual en la Argentina, en modo alguno se compadece con los principios elementales vigentes en las democracias constitucionales modernas. Es de esperar que el Congreso decida regular los medios audiovisuales solamente en el ámbito técnico de la comunicación, pero sin restringir la libertad de expresión ni las estructuras necesarias para su plena vigencia.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - No 1 - Marzo, 2010

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

Jeff Jarvis: el futuro del periodismo es un proceso emprendedor y colaborativo*

“Muchas gracias. Ante todo quiero decir que lamento mucho que mi alemán sea tan pobre y me vea obligado a hablar en inglés.

También lamento no poder estar personalmente en Munich. No puedo estarlo porque, tal como ya expliqué, fui sometido a una intervención quirúrgica unas semanas atrás. Mi blog ofrece muchos más detalles respecto de este tema que los que verdaderamente desearían conocer.

Cada vez que voy a Alemania me encuentro con muchos nuevos desarrollos y aprendo mucho. He visto muchas ideas nuevas que en Alemania funcionan de otra manera que en Estados Unidos. Creo, por ejemplo, que los medios estadounidenses no entendieron por qué *Burda* invirtió en Glam. Holtzbrinck, por otra parte, tiene su propio laboratorio digital, Axel Springer obtiene una cifra impresionante en ingresos derivados de medios digitales, algo que las compañías americanas no tienen. Kai Diekmann no sólo tiene su ... sino también su blog. El diario *WAZ* presenta cosas en el orden local que superan todo lo que existe en Estados Unidos en ese orden. Es muchísimo lo que en materia de desarrollo está sucediendo en Alemania.

No obstante, si me permiten el atrevimiento, también debo decir que me siento preocupado por lo que se escucha en el mundo mediático alemán hoy. Estoy preocupado por los esfuerzos en proteger el viejo modelo.

* Intervención clave de Jeff Jarvis durante el Congreso de los Medios de Comunicación mediante una video conferencia (29/10/2009; Medientage München). Extraído de: <http://carta.info/17734/jarvis-keynote-medientage/>.

Me preocupa que se trate a Google como enemigo. Me preocupa que eso pueda significar que el mercado no entiende lo que realmente está sucediendo y las oportunidades que se abren.

Ante todo quiero manifestar que Google no es un enemigo. Google es un modelo acerca de cómo deberíamos usar Internet. Esto puede sonar como un aviso para mi libro *¿Qué haría Google?* Y en cierto sentido lo es porque así es como comenzó la idea del libro. Estaba hablando ante un grupo de gente de los medios como ustedes diciendo justamente: "En lugar de ver a los agregadores y Google como enemigos, realmente deberíamos tratar de analizar cómo es que les va tan bien y seguir su modelo".

Es que sencillamente existe una realidad de negocios totalmente nueva para los medios: los esfuerzos por proteger el viejo modelo no funcionarán.

Y ahora que la crisis financiera ha llegado al mundo de los medios, en Europa y en Alemania lo que estoy viendo es que afloran muchos de estos dichos, algo que me preocupa porque creo que comienza a afectar la innovación y el espíritu emprendedor que se están desplegando. Tenemos una estructura de medios totalmente nueva, respecto de la cual mi visión es la siguiente: teníamos una economía para contenidos cuando obviamente podíamos vender muchas copias de todo lo que creábamos. Ahora estamos en una *economía del link*, donde se necesita solamente una copia de todo lo que está *online*. Son los links los que le agregan valor al contenido. En Internet, un contenido sin links carece de valor. El contenido agrega valor en la medida en que gana links. Y por eso entiendo que Google y otros agregadores similares (yo trabajo con uno llamado Daylife), más los blogs, los servicios de twitter, todo agrega valor al contenido cuando le envían links.

Existen algunos pocos imperativos, algunos requisitos en esta economía del link. El primer requerimiento es que tenemos que abrir nuestros contenidos al mundo. Si no somos rastreables no podemos ser encontrados. De modo que creo que levantar muros es peligroso porque implica potencialmente perder audiencia, perder capacidad de ser descubierto. Y tenemos un número ilimitado de competidores allí afuera que son libres.

La economía del link exige que uno aproveche *una nueva forma de eficiencia*. Es preciso especializarse. Haga usted lo que mejor sabe hacer y enlácese con el resto. Las compañías de medios ya no pueden hacer todo para todos. Tenemos que especializarnos y descubrir cómo enfocamos el

negocio en este mundo de los medios. Es un negocio más pequeño. Pero es un negocio puntual, eficiente, efectivo y rentable.

Finalmente, la tercera regla de una economía del link es que *el o la que* recibe los links es *el o la que* es tiene que monetizarlos. De modo que todo esto de decirle a Google: “Ustedes nos deben dinero porque ustedes usan nuestros contenidos” –pues yo estoy en desacuerdo con eso. Google les envía links y ese es el valor que ustedes reciben. Una vez que *reciben* estos links, una vez que *reciben* esa audiencia, lo que ustedes hagan con ello es responsabilidad suya. Y así la pregunta que realmente se plantea es cómo pueden ustedes aprovechar eso.

En ese sentido, me siento preocupado cuando oigo a Angela Merkel hablar de nuevas leyes de *copyright*. La misma cosa se oye aquí en Estados Unidos. Creo que esto es el intento de proteger un viejo modelo en una nueva estructura de medios.

En la City University of New York, donde enseño, estamos avanzando en un gran proyecto sobre nuevos modelos de negocios para noticias. Obviamente el mercado de Estados Unidos es diferente al mercado alemán, pero creo que existen algunas similitudes. En nuestras investigaciones encontramos que los sitios hiperlocales –sitios que cubren pequeñas ciudades de unos cincuenta mil habitantes– tienen un ingreso en concepto de publicidad de entre 100.000 y 200.000 dólares. Y se trata de periodistas que verdaderamente no son buenos en cuanto a los negocios y no saben cómo vender avisos publicitarios. No obstante, están haciendo un verdadero negocio.

Cuando analizamos lo que ocurre en este mercado imaginamos el peor escenario. Imaginamos que un diario metropolitano, un diario regional, puede desaparecer. No queremos liquidarlo, pero todos preguntan: “¿Qué pasa si este diario desaparece?”. Decidimos entonces analizar ese caso, para lo cual elegimos un mercado del tamaño de Boston en Estados Unidos, cinco millones de personas. Vimos que si usted tiene estos exitosos blogs de 50.000 personas, cada uno ganando dinero, supongamos que existan cien de estos en el mercado, la pregunta que se plantea es qué podemos hacer para incrementar su valor.

Bueno, una cosa que se puede hacer es mejorar los servicios que venden a sus anunciantes locales. La otra cosa que se puede hacer es crear redes como Glam, para que estos sitios obtengan avisos regionales y luego avisos altamente locales. Estamos hablando de cuatro o cinco ciudades o

únicamente de *fans* del fútbol o grupos similares. Creemos que estos blogs pueden reportar ingresos en el orden de los 300.000 dólares por año si cuentan con la estructura correcta.

Luego vimos la oportunidad que estos mercados significan para una empresa de noticias. Sin embargo, sería una empresa mucho más chica, que debería manejarse con nuevas reglas. Aún ofrece noticias y periodismo pero ahora debe trabajar en forma colaborativa, con esta red de sitios y su audiencia. Debe encontrar la eficiencia propia de los servicios *online* para reducir la estructura de costos.

Vimos la necesidad de crear redes pero, en última instancia, la gran lección que aprendimos fue que el futuro de los medios no va a ser una compañía o la otra, una mala compañía devenida en buena compañía o únicamente un producto. El futuro son los *ecosistemas de muchos jugadores diferentes* que van a operar bajo muchos modelos diferentes y que todos juntos se van a convertir en una nueva estructura de medios.

En esta nueva estructura, la oportunidad que tenemos ya no será ser propietarios de todo, sino que la oportunidad que tenemos es la de no tener que pagar por todo y el costo que ello trae aparejado.

La oportunidad es trabajar en forma de plataforma como Google y las redes como Glam, que acumulan valor en formas mucho más eficientes. De modo que tenemos que repensar qué somos como compañías de medios y eso es muy duro, porque el futuro se perfila como un conjunto de compañías muy pequeñas. Y nosotros estábamos acostumbrados a ser muy grandes. En ese sentido, no estoy seguro de si es factible pasar de grande a pequeño. En cualquier caso es un proceso muy doloroso. Hay muchos empleos que se pierden en este proceso. Pero creo que también está la oportunidad de encontrar formas de invertir en esta nueva estructura.

También tenemos que pensar en términos más distributivos. Aquí, en Estados Unidos, un año atrás, un estudiante le dijo a un investigador en el *New York Times*: "Si la noticia es tan importante, sabrá encontrarme". Y eso a los medios les da miedo. Creo que nos asusta porque estamos acostumbrados a que los clientes vengan a nosotros. Los lectores venían hacia nosotros. Ahora, en cambio, tenemos que acercarnos nosotros a ellos, lo que nos obliga a pensar en otros términos lo que tendríamos que hacer y, obviamente, eso es lo que estamos haciendo ahora. Tenemos fuentes de noticias en formato RSS, tenemos algunos de nuestros autores que están en

Twitter, pero creo que tenemos que mirar hacia el futuro de una estructura totalmente nueva en Internet.

Si lo que estamos atravesando hasta ahora es nuevo y mete miedo, aún no hemos visto nada. Va a ser más novedoso aún y va a meter más miedo todavía.

Cuando presentamos nuevos proyectos y nuestro modelo de negocios para noticias en el Aspen Institute en julio último, Marissa Mayer, que es cabeza de investigadores e interfase usuario de Google, dijo: "Oh, es muy interesante que ustedes hablen de contenido hiperlocal, Jeff, pero creo que, por el contrario, el futuro son las *corrientes de noticias hiperpersonales*". Hemos visto algo de eso en Google Wave y, ahora, en Mozilla Raindrop. La idea es que yo pueda extraer en forma individual todo mi contenido. Mis archivos RSS, mis correos electrónicos, mi twitter, todo junto forma un caos en mi bandeja de entrada.

Lo que compañías como Google están analizando es lo siguiente: cómo ayudarnos con algoritmos, con computadoras, cómo priorizar las cosas para nosotros, darle a todo más sentido como ordenar los correos electrónicos por importancia. Si alguien leyó tal o cual historia a lo largo de los últimos días, poner las noticias más recientes sobre ese tema en primer lugar.

El tema que se nos plantea ahora a nosotros en nuestro negocio es: cómo nos insinuamos en la corriente de alguien. ¿Vamos a esperar a que ellos se acerquen a nuestro sitio? Bueno, eso es lo que queremos, lo necesitamos, y por eso los links son tan útiles, pero por más que yo abogue por una economía del link, creo que hay algo nuevo que está surgiendo.

De modo que creo que la estructura del negocio de los medios cambia en forma más profunda. Y nuestro desafío no es descifrar cómo proteger nuestra vieja estructura sino cómo explotar la nueva estructura.

Y creo que esto es lo que va a ocurrir de la mano de los *emprendedores*. Justamente hoy he leído que un empresario en Alemania está lanzando "The European", la vieja marca de Robert Maxwell. En Estados Unidos, ayer mismo, el *Washington Post* descubrió que tiene un nuevo competidor en "Politico" es un sitio político nacional como "The European" y ahora lanza con el ex editor de washingtonpost.com un sitio local para Washington.

La gran pregunta para nosotros es, entonces: ¿dónde está el futuro negocio de los medios? Es probable que no debamos buscarlo en las instituciones sino entre los emprendedores. Los emprendedores son los que van

a construir el futuro de los medios. Y cuando miramos nuestros propios negocios y la política del gobierno tenemos que ver cómo alentar y apoyar este espíritu emprendedor.

Yo dicto un curso en la City University de Nueva York, donde enseño periodismo emprendedor. Tengo estudiantes que han recibido capital inicial y ahora están lanzando sus propios negocios. Vemos en Estados Unidos una gran cantidad de esfuerzos sin fines de lucro para lanzar periodismo e información local. Vemos esfuerzos nacionales como “Politico”. Vemos surgir todo tipo de nuevas combinaciones. Y creo que la verdadera pregunta es: *¿cómo apoyamos este tipo de espíritu emprendedor para construir el futuro?*

La mera protección no basta. En nuestros negocios tenemos muchos desafíos en los que tenemos que invertir. Recientemente propuse la creación de un “Premio X”, para tratar de solucionar uno de nuestros problemas más importantes, que es la falta de *compromiso*. No sé cuáles son las cifras para los sitios en Alemania, pero en Estados Unidos la mayoría de los sitios de noticias reciben unas 12 visitas por página por usuario por mes. Se trata de una cifra estremecedoramente baja. Facebook recibe 12 visitas por usuario *por día*. Esto significa que recibe treinta veces las visitas de un sitio de noticias. Y si un sitio de noticias cree que es verdaderamente parte de la comunidad, yo no creo que sea así.

Parte del compromiso es repensar lo que estamos haciendo. Creo que la idea de que todo lo que tenemos que hacer es sacar un producto todos los días se está volviendo obsoleta. No estamos trabajando realmente en un mundo de productos, sólo lo hicimos porque teníamos imprentas y tiempos de emisión.

Realmente de lo que se trata es de *procesos*. El periodismo y la noticia son un proceso que no tiene comienzo y no tiene fin. Si pensamos en esos términos, creo que abrimos las puertas a la *colaboración*. Una de las lecciones que nos ofrece Google es que siempre lanza nuevos productos como una apuesta. Y dice: “No está terminado, es imperfecto, ¡ayúdenos a terminarlo!”.

Creo que la próxima generación de interactividad no es lo que tenemos ahora, sino que la próxima generación estará basada en la colaboración. Se trata de cómo trabajamos con el público para crear actos de periodismo y medios, y cosas. Wikipedia calculó el valor de sus ediciones, solo las ediciones sobre Wikipedia, y le asignaron una pequeña tasa por hora.

Encontraron que la gente le estaba dando a la labor de Wikipedia un valor de cientos de millones de dólares por año. Eso crea un enorme valor. Entonces, ¿cómo lograr que nuestra audiencia se involucre de modo tal que sea más que sólo audiencia?

El segundo problema que tenemos es la efectividad de toda una nueva gama de anuncios.

El tercer problema que enfrentamos creo que es cómo encontrar eficiencia. Creo que más que tratar de ser propietarios de algo y hacer cosas nosotros mismos tenemos que encontrar modalidades de trabajo y formas de colaboración que nos permitan trabajar de manera más eficiente. Nuestros nuevos modelos de negocios para proyectos de noticias mostraron que una compañía es *reemplazada por más de cien compañías*. Es cierto que los ingresos son mucho menores, pero también es cierto que el costo baja muchísimo, lo que permite que el periodismo sea nuevamente algo rentable, algo sustentable. De este modo puede continuar existiendo y funcionando. Lo que tenemos que analizar en este caso es: ¿dónde se expanden las noticias y el periodismo?

Vengo a Alemania para hacer negocios desde la década de 1990, cuando invertí en una compañía llamada “Cassiopeia”. La compañía ya no existe porque cometimos una serie de errores. Volví, tal como dije, a visitar compañías como Burda y Axel Springer y Holtzbrinck y WAZ, y otras. Creo que existe un nivel increíble de innovación e inventiva en los medios alemanes, pero creo que justo ahora es un momento espantoso para escuchar las quejas de Hubert Burda cuando dice: “¡Nuestros dólares se están pulverizando en meros centavos o peniques!”, como lo hizo durante la conferencia Digital Life Design (DLD) el año pasado en Munich.

Eso es efectivamente correcto en cuanto a nuestros viejos modelos de negocios y si *tratamos de mantener lo que teníamos antes, lo que va a ser imposible*. Es algo que no puede funcionar. Tenemos que ver qué es el futuro y enfrentarlo con valor. Tenemos que construir el futuro, y la forma de construirlo es pensando como emprendedores.

Frank Thomsen: *Jeff, espero que hayas podido oír el aplauso, fue un aplauso muy cálido. Muchas gracias hasta aquí. Ahora bien, ésta es una cumbre de medios impresos y estamos hablando mucho de cómo manejar el futuro online, pero yo me pregunto qué va a pasar con los medios impresos. ¿Crees en el negocio de los medios impresos?*

Creo que debemos dejar de definirnos a través de nuestro medio. Lo impreso todavía tiene valor, seguirá funcionando de cierta manera. Pero creo que definirnos como medios impresos no es la forma en la que nos define el público; ellos nos definen en función de nuestro valor. De modo que yo diría que tenemos que superar la idea de pensar en términos de medios impresos. La impresión conlleva una estructura de costos increíble. Es cierto que hoy por hoy genera más ingresos y que los anunciantes efectivamente pagan más por un anuncio en un medio impreso y será verdaderamente difícil abandonar esta modalidad. Pero creo que no se trata de analizar el tema en términos de ingresos individuales sino en cuanto al estado de ganancias y pérdidas del negocio en general.

Me han acusado de tratar de matar a los medios impresos. Pero creo que debemos plantearnos preguntas verdaderamente duras sobre la impresión y ver si es o no realmente un negocio sustentable. No estoy muy seguro de que lo sea. Creo que lo es temporariamente. Y creo que tenemos que llevar nuestro negocio, nuestra audiencia y nuestros anunciantes hacia el futuro, y ese *futuro se llama online*.

Thomsen: *La gente incluso dice que bailas sobre las tumbas de los medios impresos...*

Existe un problema de causa y efecto. El tema es matar al mensajero, como se suele decir. Yo no tengo la culpa de que los medios impresos desaparezcan ni quiero que eso ocurra, pero creo que estamos viendo cómo eso sucede precisamente ante nuestros ojos.

Cuarenta años atrás se creó Internet, ¿correcto? Es probable que cuarenta años atrás no nos diéramos cuenta de sus implicancias. Pero quince años atrás se lanzó el primer buscador comercial en Internet. En ese momento todo el mundo quedó verdaderamente impresionado. Todos. Y eso cambió radicalmente nuestro negocio. Y no creo que hayamos hecho un buen trabajo de cambio. Y me incluyo. Yo trabajaba en una compañía de medios impresos. No hice un trabajo lo suficientemente bueno. Y creo que hemos perdido mucho tiempo y desperdiciado mucho esfuerzo.

Ahora bien, el mercado alemán es diferente al de Estados Unidos. Pero creo que ustedes deberían ver a Estados Unidos como al canario en la mina, como solemos decir en inglés, como un sistema temprano de alarma. Estamos viendo cómo las compañías de papel están quebrando a diestra y siniestra.

Pero vemos también cómo surgen nuevas cosas entre estas cenizas. De modo que no, yo no bailo sobre las tumbas pero creo que es tiempo de ser directos, honestos y claros respecto de este tema y dejar de ser educados.

Thomsen: *¿Qué importancia reviste la tecnología para las compañías de medios hoy y en el futuro?* El futuro es tecnología. No puede haber nada más importante que la tecnología y la conciencia de que todo lo que tenemos que aprender es a cambiar.

Yo enseño periodismo. Yo creo en el periodismo. Creo en los medios, enseño periodismo. Sin embargo, ¿quién hubiera pensado dos años atrás que enseñaría twitter? ¿Cuán trivial es? ¿Quién hubiera pensado unos años atrás que estaríamos hablando sobre corrientes de noticias hipersonales? Creo que cuanto más usemos la tecnología, cuanto más entendamos la tecnología, cuanto más veamos las oportunidades que nos ofrece y encontraremos la eficiencia que encierra, tanto mejor estaremos como compañía.

Thomsen: *Tú elogias en tu libro a Google y Google es precisamente un gran monopolio. ¿Por qué elogias un monopolio?*

No creo que se trate de un monopolio. Aquí no se usaron métodos de competencia desleal. Google sólo es tremadamente inteligente. Vieron *oportunidades que nosotros no supimos ver*. En los medios seguimos vendiendo la publicidad en función de la escasez. Decimos que sólo hay tanto espacio y sólo hay tantos globos oculares. Google no hizo eso. Google captó el mercado publicitario porque llegó y asumió parte del riesgo, compartió el riesgo y vendió *performance*. También podría haber usado nuestro modelo. Podría haber dicho: "Sólo tantas personas buscan por día la palabra 'Munich' en relación con viajes y nosotros cobramos lo que el mercado puede dar". No hicieron eso. En lugar de eso dijeron: "Te cobramos en función de la cantidad de clics y de nuestra *performance*".

De este modo, Google se vio alentado a generar cada vez más relevancia. Se vio incentivado a crear abundancia publicitaria con Adsense. Google vio un mundo diferente y actuó en forma diferente. Nosotros todavía vemos el mundo que conocemos y en el mundo nuevo tratamos de actuar como lo hicimos siempre. Google es un modelo. Creo que estamos esforzándonos demasiado por buscar enemigos a quienes cargar nuestras propias culpas.

Tuvimos quince años para actualizar los medios y no lo hicimos y es hora de aceptar la responsabilidad.

La culpa no es de Google. Google es más inteligente. Google ve el mundo de manera diferente. Por eso escribí el libro. Porque quería entender cómo ven ellos el mundo. No estoy seguro de que ellos quisiera separan cómo ven el mundo porque son más jóvenes y operan en forma diferente. Y nosotros tenemos que contratar a esta gente joven para ver el mundo de manera diferente y para que nos den un buen sacudón.

Hoy, a la gente joven que entra a trabajar a una compañía le digo que antes “juventud” era algo que debía superarse; la idea era convertirse en un ser adulto, ¿correcto? Hoy, en cambio, juventud es un activo porque la gente joven ve y opera de manera diferente, no compra medios impresos, accede por otras vías a sus noticias, comparten las noticias en forma diferente; es lo que tenemos que hacer.

Entonces: primero creo que tenemos que aprender de Google. En segundo lugar tenemos que ver las oportunidades que se nos ofrecen usando Google: cómo usar los links que recibimos de Google, cómo recibir más links, cómo aprovechar la publicidad, cómo trabajar juntos para crear plataformas que hacen que publicar sea mucho más barato para nosotros. Creo que hay oportunidades y que Google no es un monopolio, es un modelo (...).

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

DOCUMENTOS

65^a Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)*

Conclusiones

La acción coordinada de gobiernos para controlar a la prensa y el desprestigio constante al que la someten, el avance desmesurado de la violencia contra los periodistas, la proliferación de leyes restrictivas y arbitrarias decisiones judiciales que limitan la labor informativa, son claros indicios del deterioro de la libertad de prensa y el consiguiente debilitamiento del sistema democrático. La mayor desazón, sin duda, proviene del saldo de 16 periodistas asesinados en este semestre (ocho en México, tres en Honduras, dos en Guatemala, dos en Colombia y uno en El Salvador), la cifra más alta de los últimos años, que tiene que ver no solo con la violencia extrema del crimen organizado sino con la impunidad y el creciente deterioro de la seguridad pública, lo cual constituye una preocupación central de los ciudadanos en cada rincón del continente. Condenamos enérgicamente la permanencia en prisión de 27 periodistas en Cuba, muchos de ellos con graves problemas de salud. Este país también se distingue como uno de los mayores controladores y censu-

radores del Internet habiendo desarrollado mecanismos de restricciones y amedrentamiento especial contra la nueva modalidad de blogueros.

En todo el continente se observa que la pobreza que persiste por el escaso desarrollo económico y la iniquidad imperante en la mayoría de los países de América sirve de caldo de cultivo para una tendencia al autoritarismo. Los más altos funcionarios de varios gobiernos actúan como si la libertad de expresión y la independencia del poder judicial impidieran las indispensables transformaciones para erradicar la miseria. Sin embargo, la persecución al periodismo y a toda opinión distinta a las del poder sólo ha servido para iniciar el lento y tortuoso tránsito hacia totalitarismos de naturaleza corrupta que únicamente causan más pobreza y violencia. Estos régimes han llegado a canalizar su agresividad en preparativos para guerras con otros países, como ocurre con Venezuela, donde sobre esa base se podrían suspender garantías constitucionales. Por lo tanto, no es casualidad que varios gobiernos estén ahora unidos por una ideología exportada desde Venezuela por el

* 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina. Extraído de: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea=24&resid=355&idioma=sp.

presidente Hugo Chávez, quien propició una ley de “delitos mediáticos” que luego fue propuesta por la Fiscalía General. También ese gobierno ha cerrado 34 emisoras en este período. Esta tendencia de manipulación legal se refleja en otras legislaciones de diversos países, como la nueva Ley de Servicios Audiovisuales promovida por el gobierno de Argentina en el marco de una inédita campaña de hostigamiento contra los medios independientes; el Proyecto de Ley de Comunicación que discute la Asamblea Nacional en Ecuador y sus réplicas como una propuesta ley de medios en El Salvador.

El avasallamiento contra la libertad de expresión legitimado por reformas constitucionales y leyes hechas a medida está conciernenado con la creación y adquisición de medios por parte del Estado y sectores cercanos al poder, que son utilizados como órganos de propaganda. Otras leyes que buscan el control de contenidos han sido propuestas o están siendo discutidas en los Parlamentos de Colombia, Chile y Uruguay, mientras que Brasil está organizando una conferencia nacional sobre medios que podrá deri-

var en la creación de medidas de control de la prensa. Por otra parte, lejos de cesar las prácticas discriminatorias en el otorgamiento de la publicidad oficial, varios gobiernos como los de Argentina, Aruba y Antillas Holandesas, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, siguen utilizándola como instrumento de coacción o beneficios para medios y periodistas. Otra tendencia claramente visible dentro de este marco de restricciones es la paralización de proyectos de ley sobre acceso a la información pública, como en El Salvador y Bolivia, o que tienen una aplicación ineficiente como en Chile, Ecuador, Panamá, Nicaragua y Puerto Rico, o que son inexistentes en países como Venezuela y Cuba.

Cabe señalar algunos aspectos positivos como la despenalización de los delitos de difamación e injurias en Uruguay y el envío al Congreso argentino por parte del Poder Ejecutivo de un proyecto de ley para despenalizar los delitos de injurias y calumnias, en base a un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

ENSAYOS

Patriotismo o periodismo

Jorge Elías

Después de los atentados de 2005 contra los medios de transporte de Londres, la BBC utiliza la neolengua orwelliana (*o newspeak*) para evitar el pánico colectivo: sustituye la palabra terroristas por *bombers* (literalmente, los que ponen bombas). La manipulación del idioma, más usual en los políticos que en los periodistas, aporta en ese momento una cuota de calma: es una forma políticamente incorrecta de neutralizar el impacto de la palabra terrorismo. Es lo mismo que hace el Gran Hermano en *1984*, premonitoria novela disfrazada de ensayo o premonitorio ensayo disfrazado de novela. Su autor, George Orwell, no pretende concebir una profecía a plazo fijo, sino asociar un futuro que imagina remoto, acaso imposible, con recuerdos aún frescos, como la temporada durante la cual conduce un programa de radio en la BBC y el breve romance que mantiene con Sonia Brownell (en la ficción, Julia, la amante prohibida del protagonista, Winston Smith). Ni fecha quiere ponerle: el título original de *1984*, síntesis de su aversión al imperialismo, el fascismo y el comunismo, es *El último hombre de Europa*,

JORGE ELÍAS

Columnista de política internacional y editorialista del diario *La Nación* y Radio Continental de Buenos Aires. Miembro del Instituto de Política Internacional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y miembro consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Fue corresponsal en los EE.UU. con competencia en México y Canadá e investigador de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), así como corresponsal de guerra. También fue columnista de televisión en Worldnet de los EE.UU. y en Canal 7 de la Argentina. Autor de *Maten al cartero, posdata del asedio a la prensa durante las dictaduras militares del Cono Sur*, entre otros libros.

pero ante las objeciones de su editor acepta invertir los dos últimos dígitos del año en que está escribiéndola, 1948.

Desde entonces, el Gran Hermano te vigila y, gracias a él, no existen los terroristas sino los *bombers*. Por definición, los terroristas intimidan a la población civil y obligan al gobierno a abstenerse de alguna acción. El objetivo de los atentados de Londres es conminar al primer ministro Tony Blair a retirar sus tropas de Irak. Consta en actas que no son *bombers*, sino terroristas, según las 12 convenciones de las Naciones Unidas sobre la materia. La BBC contribuye a mitigar el pánico de la gente, como en 2001 la mayoría de los canales de televisión norteamericanos tras la voladura de las Torres Gemelas: “En guerra contra el terror”, según CNN, y “América contraataca”, según CBS.

Es la fórmula propuesta por George W. Bush: están con nosotros o están contra nosotros. Esa fórmula repica cual campanada en todo el mundo como el decálogo de la lucha contra el terrorismo. Sólo existe un problema: ¿qué es terrorismo? Es, según la Real Academia Española, una “dominación por el terror” o una “sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”. Es, según el Departamento de Estado norteamericano, “violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente con la intención de influir en un público”. Es otra cosa para el Pentágono y otra para la CIA. Hay más de cien definiciones. ¿Son correctas? Son aproximadas. Vagas. Terrorismo no es lo mismo en Occidente que en Oriente ni en el Norte que en el Sur. Ni las Naciones Unidas acierran en una convención única sobre la palabra más mentada del idioma.

La fórmula de Bush, trasladada a otros confines del planeta, tiene una connotación diferente. Sólo cobija un fin común: están con nosotros o están contra nosotros es, para los medios de comunicación, patriotismo o periodismo. Salvando las distancias, Evo Morales subraya en su discurso de asunción de la presidencia de Bolivia en 2006: “Estamos sometidos por algunos periodistas y medios de comunicación a un terrorismo mediático, como si fuéramos animales, como si fuéramos salvajes”. Otra vez: están con nosotros o están contra nosotros. Lo ha apuntado en términos similares su par de Venezuela, Hugo Chávez, víctima de presuntos complotos de los medios de comunicación, así como el ex presidente de la Argentina, Néstor Kirchner, más cómodo con los fotógrafos “porque

no preguntan”, que con los periodistas, y su vecino de Uruguay, Tabaré Vázquez, molesto con “la escalada orquestada por la derecha y sus medios contra el gobierno”.

En esta primavera democrática de América Latina, todos los presidentes, excepto los hermanos Fidel y Raúl Castro, son elegidos en comicios inobjetables, invictos de fraudes. Pocas veces hubo tanta libertad de expresión en la región. Pocas veces hubo tanto control de aquello que sea lesivo de ese derecho. Y, curiosamente, pocas veces hubo tantos ataques contra la prensa: el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, se gana el mote de “pendejo” (estúpido), proferido por Chávez, por terciar en contra del cierre de Radio Caracas Televisión (RCTV).

Sin distinción entre tendencias ideológicas, de izquierda a derecha y viceversa, casi todos los presidentes latinoamericanos viven obsesionados con la imagen que, como espejos, reflejan de ellos los medios de comunicación. Tan obsesionados viven, que superan con creces la habitual tiranía que rige la relación entre el poder y la prensa. Lo confirma el presidente de Ecuador, Rafael Correa: “Señores de la prensa, no les tengo miedo. No me interesa lo que diga desde Miami la SIP [Sociedad Interamericana de Prensa]; por el contrario, entre más presión, más firmes estaremos en nuestra posición [...] La prensa tiene que cambiar, porque tiene una gran dosis de mediocridad, de corrupción y de intereses creados”.

Lo confirma, a la vez, su par de Nicaragua, Daniel Ortega: “Vivimos una guerra mediática, de ideas”. Lo confirma también el ahora depuesto presidente de Honduras, Manuel Zelaya: “Los dueños de este país, con los que libro una lucha sin cuartel, son los propietarios de los medios de comunicación, grupos de mucho poder económico con intereses particulares que se dedican a explotar los problemas políticos y sociales con el fin de llevar agua a su molino. El presidente tiene muy pocos lugares donde expresarse porque normalmente los medios están para atacarnos, no para escucharnos”.

En América Latina terminan las dictaduras militares pero, por varias razones, no termina la cultura autoritaria. Que las sociedades se hayan modernizado no implica que sean modernas. Y que los presidentes sean elegidos en forma democrática no implica que sean democráticos. Las persecuciones y los crímenes pretéritos de periodistas, alentados por los regímenes militares del Cono Sur bajo el ala de la Operación Cóndor, abren paso a

desprecios frecuentes de políticos encaramados o dirigentes sectoriales que, desde cualquier tribuna, procuran equipararlos con la oposición política y tratarlos como *bombers* o terroristas.

Libres de culpa no están los periodistas, renuentes a admitir, en muchos casos, el quiebre de la deontología profesional, la manipulación de la información en beneficio de intereses particulares (a veces propios), la falta de transparencia, la fragilidad laboral y los magros salarios. Todo esto conduce a un camino sin retorno. O a un callejón sin salida que confluye en la esquina de la corrupción, principal causa de la indefensión de los ciudadanos, y la mentira, “la primera de todas las fuerzas que dirigen el mundo”, según Jean-François Revel. Si ello no inhibe su desempeño, fomenta, al menos, la autocensura.

Periodismo, en determinados ámbitos, pasa a ser sinónimo de patriotismo. O, acaso, de oficialismo. A los ojos de algunos gobiernos, el réprobo es parte de la conspiración, del “terrorismo mediático”. Y por ello debe aplicarse la discrecionalidad en la distribución de la pauta de publicidad oficial. Pocos reparan, al parecer, en los riesgos del oficio. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha exhortado a todos los gobiernos a adoptar medidas que garanticen la seguridad para ejercerlo. En general los periodistas nunca han estado mejor preparados ni, en el otro extremo, han sido tan vulnerables. Sólo en América Latina han sido asesinados más de 300 desde finales de la década del ochenta.

I. Mentiras verdaderas

Con la imagen de la estatua caída de Saddam Hussein en Bagdad, Bush anuncia el 1º de mayo de 2003, desde la cubierta del portaviones USS Abraham Lincoln, que comienza una nueva era. Lleva uniforme de combate. Los periodistas de la coalición victoriosa deben ponérselo y, como soldados, marchar con las tropas. En la nueva era, signada por la disyuntiva entre enarbolar el patriotismo o ejercer el periodismo, Judith Miller, periodista de *The New York Times*, estrena un uniforme diferente, parecido a los anaranjados de los presos de Abu Ghraib y Guantánamo, por negarse a dar el nombre de la persona que le ha confiado la identidad de una agente de la CIA.

Todo empieza en 2002. El diplomático norteamericano Joseph Wilson debe confirmar en Níger si Irak ha comprado uranio enriquecido a ese

país. No halla prueba alguna. Un año después, Bush apela a la neolengua orwelliana para justificar la invasión. Wilson, indignado, denuncia en un artículo periodístico el uso indebido de su informe. Como represalia, fuentes gubernamentales norteamericanas dejan trascender que está casado con Valerie Plame, agente de la CIA.

La Ley de Protección de la Identidad de la Inteligencia, de 1982, impide revelar la identidad de los espías. El secreto profesional, en el caso de los periodistas, impide revelar la identidad de los informantes. En esos días, la revista *Time* suministra al juez la información que pide: correos electrónicos que demuestran que una de sus fuentes ha sido Karl Rove, el cerebro de los triunfos electorales de Bush; la revista *Newsweek* debe rectificarse después de revelar torturas de los presos de Abu Ghraib y Guantánamo con el Corán como instrumento. En esos días también, Mark Felt, número dos del FBI en 1972, rompe el silencio sobre su papel de “garganta profunda” (informante de *The Washington Post*) durante el caso Watergate, lápida del gobierno de Richard Nixon en 1974.

Envueltos en una fenomenal confusión sobre definiciones y roles, algunos medios de comunicación adquieren una neolengua más cercana a los afanes del poder (siempre encantado de controlar su agenda) que al interés del público. Como la mentira es la verdad y la verdad es la realidad, Bush toma el atajo más fácil: culpa a la prensa y promete sanciones a sus subordinados que, por tratarse de Rove, jamás aplica. Quizá porque lo peor es enemigo de lo malo. Y lo malo, como el terrorismo, no tiene una definición precisa.

Como él, los presidentes latinoamericanos responden a sus impulsos. O viven en su mundo, ensimismados, atados como nunca al único termómetro que refleja su desempeño: las encuestas de opinión. Si dan bien, tienen razón; si dan mal, tienen razón. ¿La razón? En ambos casos, la prensa ocupa el espacio que dejan vacío los partidos de oposición. Es un error mayúsculo. En medio del descontento por la corrupción, la ineficacia de los gobiernos o el Consenso de Washington, ¿qué periodista puede rebatir imputaciones desde un atril? No es un político ni un fiscal, ni un juez, sino alguien formado para exponer, investigar y comentar hechos que llegan a su conocimiento. La precariedad de las instituciones amplía su campo de acción: hasta se prestan como gestores para resolver problemas con organismos públicos y compañías privadas.

En América Latina, la derecha y la izquierda a la usanza europea se diluyen desde la década del treinta. El populismo deja poco margen para

distinguir entre una vertiente y la otra. El populismo y las dictaduras militares, así como los movimientos políticos en desmedro de los partidos tradicionales, desvirtúan los moldes originales. No hay santo sin pecado. Atenta contra la libertad de expresión la situación económica y financiera de los medios de comunicación, así como su historia. La independencia es proporcional a la solvencia. La fragilidad crea resquicios para la corrupción.

A finales de los años noventa sólo Chávez se anima a despotricar contra el Consenso de Washington y a venerar el régimen de Castro; va a contramano de todo y de todos. En 2002, tras el conato de golpe de Estado por el cual es desalojado por 47 horas del Palacio de Miraflores, lanza una suerte de decálogo de la relación con la prensa:

- los medios de comunicación forman parte de la crisis porque hacen, y difunden, la agenda de la oposición política;
- el discurso presidencial debe apuntar contra ellos, confundidos adrede con la oposición;
- el debate debe brillar por su ausencia, de modo que el presidente siempre tenga la última palabra;
- De las puertas para afuera, la libertad de expresión está garantizada; no cuentan las amenazas ni las intimidaciones ni las agresiones contra los medios de comunicación y los periodistas;
- la prensa alternativa, ejercida por partidarios del oficialismo, debe desplazar a la prensa tradicional, ejercida por periodistas tildados de opositores.

II. Dos y dos son cuatro

Están con nosotros o están contra nosotros; esa es la cuestión. Orwell tiene una virtud: la honestidad. Presencia la Guerra Civil Española desde un solo lado: la atalaya de la milicia trotskista del Partido Obrero de Unificación Marxista (POUM), desarticulada por Stalin. Les avisa a sus lectores que es parcial. Confirma de ese modo su máxima sobre la libertad: es poder decir que dos y dos son cuatro. Tan sencillo como eso. Dos y dos son cuatro, pero según sopla el viento, ¿son tres o, acaso, cinco? En esas dudas caemos si confiamos en ojos que no son nuestros y repetimos conclusiones que tampoco son nuestras. Corremos el riesgo de inferir que dos y dos son tres o cinco. O diez.

La honestidad tiene a veces un costo altísimo: poder decir una sola vez que dos y dos son cuatro. Eso ocurre, en teoría, en las dictaduras. Orwell rema contra la corriente. Lo encasillan, según sopla el viento, en la izquierda y la derecha. Usa metáforas contra el totalitarismo de su época. ¿Es fascista o de derecha aquel que deplora la opresión en Cuba y comunista o de izquierda aquel que deplora la desigualdad en Europa y los Estados Unidos? Es lo mismo tildar de oficialista al que elogia algo bueno de un gobierno y de opositor al que objeta algo malo de él. Subestimar al próximo cuesta menos que entenderlo.

El tercer presidente de los Estados Unidos, Thomas Jefferson, prefiere periódicos sin un gobierno antes que un gobierno sin periódicos. No defiende el interés de un sector, sino un pilar de la democracia. Años después, durante la dura campaña tras la cual gana las elecciones, el viento sopla en contra. Los periódicos ventilan sus enredos con una esclava mulata con la cual tiene un hijo que no reconoce y por eso monta en cólera: “Deploro el estado putrefacto al que han llegado nuestros periódicos y la malignidad, la vulgaridad y el espíritu mendaz de quienes escriben en ellos”. Monta en cólera, pero no arría sus banderas.

La libertad, igualada en el puño y letra de Jefferson con la búsqueda de la vida y la felicidad como derechos inalienables del hombre en la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos, no incluye a los esclavos. Son tiempos de siembra. Simón Bolívar define la opinión pública como “el objeto más sagrado” y la imprenta como “la artillería del pensamiento”. Renuncia a los poderes ilimitados, reclamados ahora por Chávez. Exalta el “derecho de expresar” opiniones por ser “el primero y más estimable del hombre en sociedad; la misma ley jamás podrá prohibirlo”.

¿En qué fuente abreva su más fiel devoto del siglo XXI, el presidente de Venezuela, para arropar un truculento proyecto de ley especial contra “delitos mediáticos”, en coincidencia con la clausura de 34 emisoras de radio, las amenazas contra otras 250 y los ataques contra la cadena de televisión Globovisión tras el cuestionado cierre de RCTV? Espanta el mero nombre del engendro, “delitos mediáticos”, hijo de la intolerancia a la información adversa. Plantea mandar a prisión al que ose crear “una percepción falsa de los hechos o una matriz de opinión en la sociedad” capaz de provocar commoción o daños mayores.

Lo rechaza la Asamblea Nacional de Venezuela, con mayoría de número “rojo, rojito”. No por aberrante, sino por redundante: están previstas

penas por difamación, injurias y calumnias en la ley de responsabilidad social en radio y televisión, llamada “ley resorte”. No hay político sin tachas ni gobierno sin culpas. Esa confusión de roles aviva la añeja obsesión de encasillar a los periodistas en la izquierda o la derecha, según sopla el viento, sin reparar en que un gobierno sin periódicos, metáfora de los afanes totalitarios, terminaría siendo pernicioso para cualquier sociedad.

En otros países de América Latina, la ausencia de partidos de oposición también crea un vacío que los gobiernos insisten en llenar con periodistas. Nada amerita, más allá de las pulseadas usuales con los medios de comunicación por distintas razones, los azotes de Chávez, traducidos en el tono burlón de las cartas que envía la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) a las emisoras venezolanas en apuros: “Es grato dirigirme a ustedes para notificarles que están fuera del aire”.

Recién en 1998 las pruebas de ADN de los descendientes de Jefferson ratifican su paternidad. En sus años, cuando aún es candidato a presidente, se irrita con los periódicos por el escándalo que desata la noticia. No pue- de contra la verdad, oculta durante varias generaciones. No puede contra ella porque quizá, como confiesa por escrito, “preferiría ser expuesto a los problemas de tener demasiada libertad que a aquellos relativos a tenerla en un grado demasiado bajo”.

“Seguro –respondería Bolívar–, más cuesta mantener el equilibrio de la libertad que soportar el peso de la tiranía.” Contra la tiranía se ensaña Orwell; usa el arma más filosa de la colección: la honestidad. Es difícil no creer, en ese caso, que dos y dos son cuatro. No tres ni cinco ni diez, como pretenden algunos gobiernos.

III. La conjura de los medios

Lo cortés no quita lo *caliente*; lo caliente del debate. Casi un año después de su asunción, el presidente boliviano Morales establece una distinción poco honrosa entre los periodistas leales a su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), y los propietarios de los medios de comunicación, “enemigos” a secas que se prestan a “manipulaciones, provocaciones e intimidaciones”. Frente a ello, el Gobierno quiere crear una red de intelectuales y artistas que evalúe y juzgue a los periodistas y los medios de comunicación. Esa red, integrada por bolivianos, cubanos, venezolanos y

ecuatorianos, legitimaría la censura. La nacionalidad de los miembros refiere el perfil de los gobiernos.

Unos años antes, bajo la premisa de desconcentrar el poder, el gobierno de Carlos Mesa firma un decreto supremo de acceso a la información que es cuestionado por organizaciones gremiales y de la sociedad civil. Es en respuesta a una demanda concreta: “La libertad de información, como se conocía, era un derecho de lujo utilizado solamente por los periodistas y la clase profesional. Ya no. El acceso a la información es ahora visto más claramente como un derecho utilizado para promover la inclusión social y económica”.

La premisa, inscripta en una serie de talleres y seminarios organizados en diciembre de 2003 por el Centro Carter en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, fragua un proyecto de ley que, de aprobarse en el Congreso, promete superar el decreto supremo firmado por Mesa, cuyas limitaciones se centran en restricciones para el acceso a la información en áreas tan delicadas como la seguridad, las relaciones internacionales, los procesos judiciales y las decisiones económicas por entrañar “riesgos para la integridad territorial y la subsistencia del sistema democrático”.

Ese punto, “la subsistencia del sistema democrático”, es el más cuestionado por la Confederación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia (CTPB) y la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB). Sobre todo por la necesidad del Gobierno, acosado por la insurrección popular que fuerza la renuncia de su antecesor, Gonzalo Sánchez de Lozada, en octubre de 2003, de instaurar la transparencia informativa como principio básico en un país signado durante años por altos índices de corrupción.

Tan hondo cala la corrupción en Bolivia, que la opinión de los medios de comunicación (en especial los televisivos) queda a merced de las inversiones del Estado en publicidad y artículos periodísticos de apoyo explícito. Entre otros organismos dedicados al trato del gobierno con la prensa, el Ministerio de Información maneja el presupuesto destinado a la difusión de los actos oficiales, una premisa constitucional. Mesa, periodista de profesión, decide descentralizarlo, de modo que cada una de las 15 áreas del gobierno disponga de sus propios fondos. Los periodistas, según un congresista, se han convertido en “los seres menos queridos y más necesitados de Bolivia”.

Frente a la crisis social, política y económica, con bloqueos de caminos, movilizaciones y otras formas de protesta, la cobertura informativa suele

ser riesgosa. Los periodistas han sufrido agresiones de ambas partes: de los manifestantes, por un lado, y de las fuerzas de seguridad, por el otro. En su momento, el presidente Sánchez de Lozada pretende regular los medios de comunicación por medio de una superintendencia estatal. Lo plantea en un seminario de ética periodística y recibe rechazos inmediatos de organismos gremiales y profesionales. La mera idea de establecer algún tipo de regulación entraña riesgo de censura. El Gobierno retira la iniciativa, ahora reflotada por Morales con su red de intelectuales.

En Cuba, donde el Estado regentea todos los canales de comunicación, el régimen de los hermanos Castro aumenta la represión contra los periodistas independientes (28 están en prisión) e intenta domar a los correspondentes con el reglamento para el ejercicio de la prensa extranjera, dictado por la Cancillería. Tres correspondentes extranjeros (César González Calero, del diario *El Universal*, de México; Gary Marx, del diario *Chicago Tribune*, de los Estados Unidos, y Stephen Gibbs, de la cadena británica BBC) pierden sus licencias por “haber faltado a la ética periodística” y “no haberse ajustado a la objetividad”.

La no renovación de licencias deriva en Venezuela en el cierre de RCTV, “canal golpista”, según Chávez, y en su reemplazo por la señal oficial, u oficialista, Televisora Venezolana Social (TVes), apéndice de Telesur. En una disyuntiva quedan entonces los medios de comunicación y los periodistas venezolanos: ejercer el periodismo, sinónimo de oposición, o hacer proselitismo, sinónimo de patriotismo. La nueva ley de educación, que instituye el “Estado docente”, contempla sanciones contra los medios de comunicación que “produzcan terror en los niños, inciten al odio y atenten contra los valores del pueblo”.

En Honduras, antes de ser depuesto, Zelaya se siente acosado por, “los propietarios de los medios”; en represalia, obliga a las emisoras de radio y los canales de televisión a emitir dos horas diarias de propaganda oficial para contrarrestar la “desinformación” sobre su gestión y el “clima de inseguridad” creado por la prensa. Climas de inseguridad, insatisfacción y autoritarismo, entre otros, según los presidentes Néstor y Cristina Kirchner o los dos en uno, también crea la prensa argentina, aparentemente obsesionada con ocultar sus progresos, como la baja del desempleo por el aumento de los subsidios estatales o la baja de la pobreza por el aumento de la población, en un país cuyas estadísticas oficiales son groseramente manipuladas por el gobierno. El mayor índice de asaltos no se debe al aumento

de la delincuencia, sino a la bonanza económica. Antes de dudar de la honestidad del poder, la prensa debe transmitir mansamente sus mensajes. Es la idea del gobierno argentino, empeñado en convencer a la ciudadanía de los beneficios de la ley de medios, vehículo para liquidar un monopolio en particular: el Grupo Clarín. “No podemos pensar diferente de los medios porque somos autoritarios o porque dicen que se viola la libertad de prensa –exclama Néstor Kirchner–. ¡Cuántas plumas serias, responsables y fundadas le hacen falta al país para poder ayudar a generar esa visión de verdades relativas, que estén desprovistas del odio y provistas de la calidad investigativa e intelectual que este país necesita!”. Eso: ¡cuántas plumas le hacen falta al país!

En 2007, el primer año de la presidencia de Cristina Kirchner, su gobierno se ve inmerso en un áspero conflicto con el campo por las retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios. En ese momento, poco propicio, la obsesión por controlar a la prensa lleva a los Kirchner a evaluar el relanzamiento del llamado Observatorio de Discriminación en los Medios. Es un brazo, o un tentáculo, del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Con esa herramienta, en principio, el gobierno busca asegurarse “un relato mediático que brinde cabida a todas las opiniones”. Es, más o menos, como la red de intelectuales que intenta tender el presidente boliviano Morales.

Lo curioso, si no preocupante, es que un confuso informe sobre la cobertura periodística del conflicto con el campo hecho en esos días por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) omite en forma deliberada que la agencia de noticias estatal al servicio del gobierno, Télam, sea el único medio de comunicación argentino que no dedica una sola línea a los cacerolazos en contra del gobierno de Cristina Kirchner por el proyecto de ley de retenciones móviles, en debate en el Congreso.

A juicio de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (Adepa), “el gobierno parece haber elegido a los medios de prensa como enemigos a vencer. Una mirada suspicaz le hace ver conspiraciones por todas partes y creer que la cobertura periodística de los fenómenos sociales encubre fines de alteración del sistema institucional”. El relanzado Observatorio, agrega, es un instrumento anacrónico, “porque la multiplicidad de expresiones que posibilitan las nuevas tecnologías y han hecho de cada ciudadano un periodista en potencia convierten a la intención controladora en una caricatura de dominación”.

Hasta la SIP, tildada de “brazo del Imperio” por Chávez, se muestra consternada con la actitud del gobierno argentino. ¿Qué dicen los periodistas? En representación de 220 de todo el país, el Foro de Periodismo Argentino (Fopea) cuestiona la participación del Gobierno en el observatorio: “Queremos llamar a la reflexión a las autoridades nacionales sobre qué objetivos se persiguen en la creación de este observatorio y recalcar que las experiencias más enriquecedoras que se han dado en el mundo cuando se utilizaron estos instrumentos fueron justamente producto de iniciativas ciudadanas de organizaciones de la sociedad civil –muchas veces con participación de las instituciones académicas– y sin la presencia de los respectivos gobiernos”.

IV. Quítate del medio

Así como los terroristas son *bombers*, los irlandeses del IRA y los vascos de ETA son criminales, los palestinos son militantes, los chechenios son guerrilleros y los iraquíes y los talibanes son bajas, los gobiernos latinoamericanos se hacen ver como víctimas de intereses creados. En el libro *1984*, con una neolengua rica en eufemismos, Oceanía (Occidente, en realidad) libra una guerra permanente contra Eurasia o Asia Oriental (metáfora del terrorismo) y para solucionar las necesidades ideológicas no resueltas por el Ingsoc (socialismo inglés) crea su lengua oficial.

En los Estados Unidos, Obama no simpatiza con su casi tocayo Osama ni reza en memoria de su homónimo Hussein (Saddam para los enemigos), pero lidia desde 2006 con la cruz de una imagen embarazosa. La capta una cámara indiscreta en una visita a Kenia. Luce, como un nacionalista islámico, con túnica y turbante. Crea dudas. Debe disiparlas de inmediato: el típico atuendo somalí, usual en el terruño de su padre, no significa que profese o haya profesado la religión musulmana. La ingrata coincidencia con la tirria hacia sus devotos desde la voladura de las Torres Gemelas puede poner en riesgo su carrera política.

En poder del sitio Drudge Report, famoso por destapar el romance de Bill Clinton con Monica Lewinsky, la foto galopa a la velocidad de la luz por Internet. Barack Hussein Obama, candidato presidencial demócrata, se ve obligado a confirmar con creces su fe en Jesucristo y a impugnar con énfasis a sus detractores. Entre ellos, el representante republicano Steve

King descarga munición pesada contra él por su segundo nombre y su apuro en retirar las tropas norteamericanas de Irak; de ganar las elecciones de 2008, deduce, “Al Qaeda, los islámicos radicales y sus seguidores bailarán en las calles”. Bailarán de alegría.

El hábito no hace al monje, pero otro aporte a la confusión general, una viñeta en la portada del semanario *The New Yorker*, contribuye a recrear la polémica sobre la religión de Obama. En ella, con una túnica blanca similar a la que ha usado en Kenia, choca puños como un jugador de la NBA con su mujer, Michelle, glamorosa en uniforme de combate y con fusil al hombro. Están en el Salón Oval, decorado con una imagen de Bin Laden que corona la chimenea. En ella arde la bandera de barras y estrellas. La sátira pretende mostrar la campaña del miedo que montan sus enemigos para evitar que sea candidato presidencial.

Si los retos iniciales de Obama son su color canela, su corta edad y su inexperiencia ejecutiva, la sospecha de ser o haber sido musulmán comienza a turbarlo aún más. Por ese motivo, precisamente, decide apartarse de su guía espiritual, el reverendo Jeremiah Wright, nocivo por sus servicios incendiarios: justifica los atentados terroristas de 2001 como represalia por la política exterior norteamericana y maldice al país por el maltrato a los afroamericanos.

¿Puede ser una viñeta, cual expresión humorística, tan peligrosa como las palabras envenenadas de Wright? En 2007, antes de las primarias, los norteamericanos están a punto de lanzar un alarido frente al espejo: en un ranking de sus comentaristas políticos favoritos adjudican el cuarto lugar al comediante Jon Stewart, conductor del programa televisivo *The Daily Show*. “¿Estamos confundidos?”, se preguntan. No, no están confundidos.

En los Estados Unidos y otros países, aquellos que difunden noticias en solfa, más allá de su trasfondo crítico e incisivo, amenazan con desplazar a los periodistas como fuentes de información. Tras largas jornadas de trabajo, mucha gente sólo aspira a distraerse un rato frente al televisor. Opta por ellos. Y ellos, con observaciones mordaces, forman opinión. El mismo poder tiene un dibujante. Si no, un agudo observador de la realidad argentina como Hermenegildo Sábat, incorporado a la Academia Nacional de Periodismo con otro uruguayo tan talentoso como él, Víctor Hugo Morales, no podría llevar a la presidenta Cristina Kirchner a colegir que una viñeta suya entraña un “mensaje quasi mafioso”.

También se irrita con los dibujantes de su país Silvio Berlusconi: aparece en varias viñetas más bajito que otros mandatarios a pesar de su decorosa estatura, 1,70 m. En Italia, según los sondeos, la mitad de la gente votaría por el cómico de televisión Beppe Grillo, émulo de los norteamericanos Stewart, David Letterman y Jay Leno, si se presentara como candidato. No puede por una causa penal pendiente.

¿Son más confiables los humoristas que los políticos y los periodistas? Con sus dotes de *showman*, Berlusconi reincide por tercera vez como primer ministro a pesar de las sospechas de corrupción que pesan en sus hombros. En México, cuna de enmascarados como el pintoresco defensor de los pobres Súper Barrio y el subcomandante zapatista Marcos, un payaso gritón con peluca verde, nariz roja y gestos burlones, Víctor Trujillo Brozo, alias El Brozo, destapa en el programa *El Mañanero*, de Televisa, un escándalo de corrupción que perjudica al inminente candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, aún alcalde del Distrito Federal.

En ese año 2006, las viñetas de Mahoma con una bomba en lugar del turbante, publicadas originalmente en un periódico danés, desencadenan feroces protestas en países musulmanes. En otro contexto, y en medio de la campaña de los Estados Unidos, la viñeta de Obama con aire musulmán provoca sarpullidos entre los demócratas, celosos de preservarlo de toda suspicacia sobre su religión. Hasta John McCain, su rival republicano, cree que es ofensiva y de mal gusto.

¿Tanto alboroto por una viñeta? Está probado: una viñeta puede tener más impacto en la opinión pública que una foto o una denuncia. Los políticos saben que un par de respuestas occurrentes en un programa humorístico depara más votos que un par de respuestas concienzudas en uno periodístico. Quizá porque, en los medios visuales, son estrechas las fronteras entre los espectáculos de variedades, las convenciones partidarias y los servicios religiosos.

V. Populismo mediático

En figurillas se ve Umberto Eco frente a unos amigos franceses: debe explicarles por qué Berlusconi no presenta sus proyectos en el Congreso, sino en la televisión. Los franceses no logran descifrar ese raro hábito, propio de un excéntrico. Para salir del aprieto, Eco ensaya una definición: lo llama

populismo mediático, sinónimo de nueva tendencia política, nueva corriente sociológica o, tal vez, nuevo fenómeno psiquiátrico. Es, en realidad, una forma de medir el impacto de una iniciativa antes de someterla a votación. El oficialismo se asegura con sondeos si corresponde avanzar con ella o no.

Poco debería sorprender a los amigos franceses de Eco. El presidente Nicolas Sarkozy tiene otro raro hábito: recordarles a los periodistas su entrañable amistad con los empresarios mediáticos. “Yo conozco a todos sus patrones”, suelta por jactancia o precaución. Patrick Poivre d’Arvor, conductor del *Téléjournal*, de TF1, observa en una entrevista con él, previa a una cumbre del G-8: “Parece usted excitado como un niño que entra en el patio de los mayores”; Alain Genestar, director del semanario *Paris Match*, ilustra una portada con una foto robada de la aún primera dama, Cecilia, con su amante, Richard Attias, ahora su marido. Ambos han gozado de la libertad de expresarse... una vez; terminan en la calle.

Políticos y periodistas no tienen buena imagen en Italia, Francia ni en otros países, pero a la vez, los políticos viven pendientes de los periodistas y viceversa. Ben Bradley, el editor de *The Washington Post* que dirige la investigación del caso Watergate por la cual cae el gobierno de Nixon, me ha dicho que los periodistas “deben ser esencialmente escépticos”. Escépticos son todos, no sólo los periodistas.

No es un problema sociológico ni psiquiátrico, sino político. Berlusconi, dueño de un emporio mediático, acusa a “la prensa de izquierda” de “intrusión en la vida privada de una persona”, la suya, para cometer “un crimen mediático”. Las indiscretas fotos de sus parrandas con cantantes, veline, actrices y hasta el ex primer ministro checo Mirek Topolanek en la mansión Villa Certosa, de Cerdeña, dejan poco margen para dudar de ese otro raro hábito de Papi. Su esposa desde 1980, la modesta actriz Verónica Lario, acusada por él de tener una relación con su guardaespaldas, ventila en la prensa su decisión de divorciarse; le achaca “frecuentar a menores”.

¿Es culpa de la prensa, más allá de su filiación ideológica? Chávez, tras los bochornosos cierres de RCTV y emisoras de radio, propicia de algún modo ataques contra la cadena Globovisión. No los alienta ni los apadrina, pero con sus habituales latigazos contra los “lacayos del Imperio” extranjeros y los “oligarcas pitiyanquis” vernáculos deja el camino expedido a los agresores, encabezados por la dirigente “roja, rojita” Lin Ron. Luego son cuestionados, detenidos y sometidos a los tribunales venezolanos. El daño está hecho.

En América Latina, acostumbrada a los monólogos interminables de Fidel Castro, Chávez resulta ser, en estos tiempos, un pionero del diálogo directo con la gente. Prescinde de los periodistas, más allá de que, a diferencia de los Kirchner, conserve el hábito de realizar conferencias de prensa. En las antípodas, Obama no cambia sus mensajes de texto, vedados por la ley que le impide usar su Blackberry, por entrevistas periodísticas tras las cuales, como ha ocurrido con *The New York Times*, debe corregir algún concepto. En Alemania, el Partido Liberal Democrático, cuña entre los conservadores y los socialdemócratas, se guía por “el diálogo directo con los ciudadanos y el contacto y la fidelidad con el cliente”; el cliente, no el afiliado.

Con “Aló, Presidente”, Chávez tiende un puente hacia la gente con el cual logra el mismo cometido de Berlusconi. En el programa dominical, de nunca menos de tres horas de duración, habla, canta, habla, protesta, habla, ríe, habla, habla y habla. Evita, gracias a él, situaciones desagradables en terrenos resbaladizos. En los breves intervalos, rodeado de su copiosa legión de guardaespaldas, picotea su plato favorito, arepas con carne mechada y plátano maduro con queso, y bebe leche a granel.

El populismo a secas, inspirado en movimientos latinoamericanos de cuños tan diversos como el peronismo, el aprismo, el cardenismo, el battlismo, el varguismo y el velasquismo, requiere imprecisión, pragmatismo, emoción (llantos y risas) y, desde luego, un líder. La relación directa con el pueblo, facilitada por la posibilidad de abusar de los medios de comunicación estatales o de controlar otros con métodos rayanos en el hostigamiento, acalla toda protesta si el discurso desencadena el aplauso fácil de la tribuna, casi siempre repleta de ministros.

El populismo mediático soslaya en forma descarada uno de los poderes del Estado. En un programa, Berlusconi anuncia el retiro de las tropas de Irak. Poco después, en otro, cambia de opinión. En el ínterin ha recibido reprimendas en estéreo de Bush y Blair. ¿Cómo es posible que se contradiga tan pronto?, inquieran los amigos franceses de Eco. Les responde: si va al Congreso, sus palabras quedan labradas en actas; por televisión gana popularidad en su primera aparición y, en la segunda, serena los ánimos de sus pares norteamericano y británico.

El populismo mediático apela al antagonismo. No de clases contra un grupo dominante, de modo de no perder la base de indecisos, indignados, decepcionados y estafados que suele haber en toda sociedad,

sino de reacción contra la democracia liberal. Eco encontraría más eco a sus explicaciones en estas latitudes que en las suyas, alterado por esos amigos franceses que no logran entender que la estrategia de Papi y la presión de Sarkozy no son fenómenos únicos, irrepetibles y condenables sólo en Europa. En América Latina concluirían que lo peor nunca llegará ser tan malo.

¿En qué confían los latinoamericanos? En primer lugar, en la Iglesia, seguida por la radio, la televisión y los periódicos; en último lugar, en los partidos políticos, según el informe anual Latinobarómetro 2009: “No cabe hacer un recuento de los incidentes sobre los medios de comunicación que han tentado a gobernantes a hacer censuras, a cerrar, a castigar a medios que son opositores. Se preguntó si deben poder publicar sin temor a ser cerrados. Un 75 por ciento de los ciudadanos de la región está de acuerdo. Desde un 88 por ciento en Uruguay y un 84 en la Argentina y Paraguay hasta un 55 por ciento en Ecuador. La gran mayoría de los ciudadanos está en contra de la censura a los medios”.

Lo tedioso espanta desde Nerón. Nunca como ahora, una bofetada, antes reservada a los payasos, hace tanto ruido, acaso como la cercanía entre Obama, Osama y el lío de ser, también, Hussein (Barack para los amigos). Entre el patriotismo o el periodismo, el periodista iraquí Muntadar al-Zeidi opta por llamar “perro” a Bush y, cual lanzador de las grandes ligas de béisbol, prueba puntería con sus zapatos en la última conferencia de prensa que el presidente saliente de los Estados Unidos comparte en Bagdad con el primer ministro de su país, Nuri al-Maliki.

La súbita simpatía global que despierta su proceder, reñido con todos los manuales de periodismo, transforma una reacción espontánea o calculada en un fenómeno político. Enterado del incidente, el gobierno chino toma recaudos ante la posibilidad de que algún periodista se quite los zapatos en una conferencia de prensa. Hasta los mandatarios latinoamericanos y caribeños, reunidos en una megacumbre organizada en Brasil, se mofan de Bush: Luiz Inacio Lula da Silva, el anfitrión, amenaza a Chávez con tirarle un zapato si se excede en el tiempo acordado para su discurso y después pide en broma a los periodistas que no se descalcen. De hacerlo, la humanidad estaría descalza. Desde Benjamin Franklin, “la honestidad es la mejor política”.

RESUMEN

En América Latina terminan las dictaduras militares pero, por varias razones, no termina la cultura autoritaria. Pocas veces hubo tanta libertad de expresión en la región. Pocas veces hubo tanto control de aquello que sea lesivo de ese derecho. Y, curiosamente, pocas veces hubo tantos ataques contra la prensa.

Sin distinción entre tendencias ideológicas, casi todos los presidentes latinoamericanos viven obsesionados con la imagen que reflejan de ellos los medios de comunicación. Libres de culpa no están los periodistas, renuentes a admitir, en muchos casos, el quiebre de la deontología profesional, la manipulación de la información en beneficio de intereses particulares (a veces propios), la falta de transparencia, la fragilidad laboral y los magros salarios.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Medioambiente: ¿un lastre o una oportunidad para la Argentina?

Adrián Zicari

I. Introducción: cómo vemos el medioambiente en Argentina

Posiblemente, para el común de la gente la temática medioambiental corresponde a aquellos problemas de largo plazo a los que no cabría dedicarles demasiados esfuerzos en el presente. En esta óptica, se trataría de una cuestión propia de especialistas o de personas idealistas, altamente motivadas. Acorde con este pensamiento, muchas empresas argentinas suelen ver el medioambiente como un peso, un lastre o un costo adicional a la tarea de la empresa. Esta visión es comprensible, dado el entorno de recurrentes crisis económicas que se vive en la Argentina y la consecuente dificultad de pensar a más largo plazo. También hay quienes siguen hoy compartiendo la idea de Friedman acerca de que los negocios deben centrarse exclusivamente en las utilidades (Friedman, 1970). Quizás es posible que, aislados en nuestros propios problemas, no nos hayamos percatado de la centralidad que tiene hoy en día la temática ambiental tanto en el debate político (véase, por ejemplo, el debate en Copenhague acerca del

ADRIÁN ZICARI

Profesor de Essec Business School de París, en el Departamento Contabilidad y Control. Investiga en temas de responsabilidad social y sustentabilidad, en particular en lo referido a reportes empresarios. Autor de *Responsabilidad Social Empresaria, una visión financiera y Fondos Éticos*. Candidato al Doctorado en Administración (Universidad Nacional de Rosario), MBA (Univ. Adolfo Ibáñez, Chile) y contador público (Univ. Nacional de Rosario).

calentamiento global) como en la agenda económica de muchos países,¹ en el comercio internacional e incluso en la vida de la Iglesia Católica (Benedicto XVI, 2010).

En este artículo se verá cómo este paradigma local, que ha sido ya ampliamente superado en el mundo, puede todavía afectar gravemente las oportunidades de crecimiento de nuestro país. Se procurará explicar cómo las empresas, la comunidad y el poder público deberían adoptar un enfoque diferente con respecto al medioambiente, con claras ventajas para la Argentina.

II. El paradigma local

Salvo contadas excepciones, las empresas argentinas ven el medioambiente más bien como un obstáculo y el cumplimiento de la normativa ambiental, como un mero requisito para poder seguir en el negocio. De ese modo, los esfuerzos se ordenan primordialmente a evitar sanciones y, en consecuencia, el personal del área ambiental suele tener poco peso en la toma de decisiones estratégicas de la firma. La función de estos especialistas sería entonces asegurar que la empresa pueda seguir produciendo del modo más parecido a como lo hacía antes (*business as usual*), cumpliendo en lo mínimo posible con la regulación. Así, la gestión ambiental es vista no como una actividad estratégica, de relevancia clave para el futuro de la empresa, sino más bien como una rutinaria tarea de *compliance*, de cumplimiento de la normativa vigente. Quizás se podría elaborar un paralelo a lo que sucedía con las funciones de *calidad* antes de los años ochenta: éstas eran consideradas entonces como áreas secundarias, como un *mal necesario*, hasta que el movimiento de la *calidad total* revalorizó y potenció su importancia, la que es hoy central en cualquier empresa moderna.

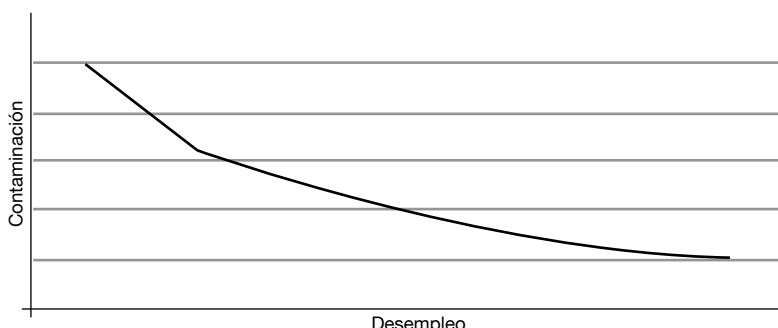
Desde el punto de vista de las políticas públicas, y siguiendo con este paradigma, se podría pensar que una mayor exigencia ambiental es una fuerte rémora a la producción y al desarrollo. En un país que necesita crecer, la preocupación medioambiental podría parecer extemporánea, fuera de lugar, demasiado vanguardista. Habría entonces que esperar a desarrollarse para poder considerar el medioambiente en la agenda de las políticas públicas argentinas. Hay, en definitiva, temor de *exagerar* en las exigencias ambientales y así afectar aún más la ya comprometida competitividad del país.

Es cierto que hubo dos eventos de alto impacto social que marcaron la opinión pública al respecto. Uno fue el de Esquel (proyecto minero “El Desquite”) y otro el de Gualeguaychú (papeleras sobre el río Uruguay). No puede subestimarse la influencia de estos sucesos, los que claramente marcaron un cambio en la apreciación de la gente respecto de la cuestión ambiental. Empero, aun estos eventos están enmarcados dentro del modo de pensar convencional: una empresa (preferentemente grande) como el protagonista único o principal de la contaminación. Por el lado del público, bastaría entonces con limitar, acotar o incluso prohibir tal o cual empresa, negocio o actividad y todo continuaría como antes. Por el lado de las empresas, en cambio, habría que mantener un perfil lo más bajo posible, en previsión de mayores problemas o enfrentamientos.

Es bastante comprensible que este paradigma hoy vigente, aunque erróneo, esté tan extendido. Después de todo, el mismo resulta ser bastante intuitivo y fácilmente entendible por el común de la gente. Más aun, hay algunas justificaciones que suelen esgrimirse en su defensa, las que desarrollaremos (y procuraremos refutar) en los próximos párrafos.

En primer lugar, suele esgrimirse *la necesidad de mantener el empleo*, una preocupación más que comprensible en la Argentina. De este modo, nos encontraríamos ante un triste dilema: si estamos dispuestos a tener un poco más de desempleo (con un medioambiente más limpio) o si aceptamos un poco de contaminación a cambio de menor desempleo. En otras palabras, existiría una relación inversamente proporcional entre contaminación y desempleo, una suerte de *neo-curva de Phillips* (Gráfico 1):

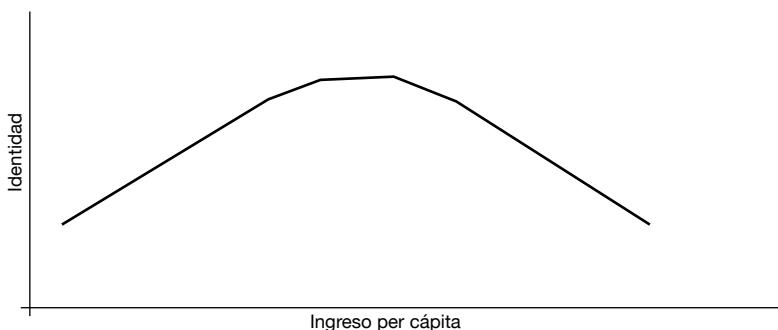
Gráfico 1
Neo-curva de Phillips



Por supuesto, en un país que ha tenido altas tasas de desempleo durante décadas, la segunda opción podría parecer atractiva para muchos, aunque pocas personas estén dispuestas a defender abiertamente un mayor nivel de contaminación. Sin embargo, es posible que estemos frente a una falsa opción: no necesariamente las actividades más contaminantes utilizan mano de obra intensiva (piénsese por ejemplo en la industria minera, con su modesta generación de empleo). Además, sean cuales fueren las causas del alto desempleo en la Argentina, éstas son históricamente preexistentes a cualquier regulación ambiental moderna. Es por lo tanto dudoso que la creciente regulación ambiental sea una causa importante del actual nivel de desempleo.

Por otro lado, este argumento de *desempleo o contaminación* desconoce el potencial de creación de empleo correspondiente a las industrias *verdes* (por ejemplo, limpieza, remediación, desarrollo y producción de nuevas tecnologías ambientales). También se soslaya aquí otra innegable realidad: un país que aspira a exportar mayor valor agregado debe prevenir el posible riesgo de restricciones para-arancelarias, supuestamente justificadas por una producción *no limpia*. En definitiva, la relación *desempleo/contaminación* no es clara, aunque es muy posible que pueda haber casos concretos, fácilmente *mediatizables*, donde una fábrica particularmente contaminante se vea obligada a cerrar, con la consecuente e inmediata pérdida de empleos.

Otro argumento tiene que ver con el supuesto *estado de desarrollo económico del país*. Según este pensamiento, se admite que la cuestión ambiental debe ser abordada (como en todo el mundo sucede), pero no ahora. Todavía no habría llegado el momento de hacerlo, y todo intento en este sentido sería prematuro. En este sentido se hace el paralelo con la conocida curva de Kuznets,³ que relaciona el crecimiento económico (medido en términos de ingreso per capita - eje horizontal) con la equidad económica (medido según el coeficiente de Gini - eje vertical). Según Kuznets (Premio Nobel de Economía 1971), habría una primera etapa de crecimiento “desigualitario”, la que sería luego seguida por una etapa de crecimiento más equitativo.⁴

**Gráfico 2
Curva de Kuznets**

Si se aplica este modelo al medioambiente (Gráfico 2), se podría argumentar que los países atraviesan una primera etapa, necesariamente más contaminante, para luego pasar a otra etapa más desarrollada, donde la *performance* ambiental será mejor. Argentina estaría hoy, entonces, en la primera parte de esa curva, lo que justificaría entonces una mayor laxitud con respecto a la cuestión ambiental en nuestro país. Sin embargo, más allá de que la predicción original de Kuznets sea hoy bastante discutible (y aún más discutible haber forzado la aplicación de la curva de Kuznets a una temática ajena a la originalmente prevista), la realidad es que no resulta claro que un país necesita primero contaminarse para poder luego crecer. Este puede haber sido quizás el caso de algunos países centrales en épocas pasadas (piénsese por ejemplo en la triste descripción que hacía Charles Dickens del humo-niebla del Londres victoriano), pero no necesariamente éste debe ser el camino del crecimiento industrial de la Argentina de hoy. Es perfectamente razonable suponer hoy para nuestro país la posibilidad de un *catch-up* tecnológico, que permita *saltar* hacia tecnologías de producción relativamente menos contaminantes, las que en muchos casos se han hecho comparativamente más baratas que en tiempos anteriores. Incluso hoy hay países que han creado una pujante oferta de servicios de exportación (informáticos y *software*) sin haber antes desarrollado de modo completo una base industrial.

Se sostiene también que la mayor *precariedad económica y financiera* de un país como la Argentina hace que los recursos naturales tengan una menor valoración relativa. Más técnicamente hablando, la tasa de descuento para cualquier proyecto será lógicamente mayor en un país emergente que en un país desarrollado (el ya conocido *riesgo país*). En consecuencia, los beneficios

futuros de cualquier recurso natural deberían ser menos valorados en un país emergente. Por ejemplo, en un país desarrollado, el mantenimiento de un bosque será más conveniente desde el punto de vista económico: en la más sencilla aritmética financiera, el beneficio futuro de ese bosque, actualizado a una tasa de descuento baja, arrojará un valor a fecha de hoy, el que será ciertamente mayor al de un bosque similar situado en un país emergente. La lógica consecuencia de esta discrepancia es el mayor incentivo a explotar el bosque situado en un mercado emergente. Dado que la problemática de la *sustentabilidad* se refiere precisamente al mantenimiento de la dotación de recursos naturales durante muy largos períodos de tiempo, esta diferencia entre bienes naturales radicados en países desarrollados y no desarrollados debería preocuparnos, pues es posible que las pérdidas de estos bienes naturales en países en desarrollo no puedan luego revertirse.

De ese modo, las altas tasas de descuento vigentes en nuestro país orientarían nuestras decisiones acorde con una visión fuertemente cortoplacista, con una menor valoración de los recursos naturales. Aquí tenemos, posiblemente, una *falla de mercado*: los mecanismos tradicionales de fijación de valor no darían las señales adecuadas, lo que favorecería así un excesivo consumo de bienes no renovables. En este caso, resulta claro que la respuesta adecuada no sería la de esperar a que el país se desarrolle para que los bienes ambientales sean más valorados (en otras palabras, dejar que el mercado se ajuste por sí mismo), pues se correría mientras tanto el riesgo de pérdidas irreversibles de recursos naturales. Más bien, habrá que pensar en mecanismos regulatorios que permitan corregir o al menos mitigar esa supuesta *subvaloración* transitoria del mercado.

También hay quien puede pensar que la Argentina, *país de enormes extensiones*, muchas de ellas todavía no explotadas intensamente, tiene todavía margen para absorber contaminación. Sin ir muy lejos, la situación geográfica particular de la ciudad de Santiago de Chile (ubicada dentro de un valle) ha hecho que la *polución* sea un tema habitualmente debatido desde hace muchos años en el país trasandino. De todos modos, el argumento debería tomarse a la inversa: un país extenso, con menores niveles de contaminación, debería presentarse al mundo como una ventaja, como un argumento de venta de nuestros productos industriales y servicios turísticos.

En definitiva, más allá de los matices que cada una de estas mencionadas justificaciones (empleo, estadio de desarrollo, inestabilidad) proponen, se plantea en todas ellas un paradigma común de disociación entre la empresa, que

debe contaminar para poder hacer su actividad, y el medioambiente, el cual es visto como un problema cuya atención implicará mayores costos. Es curioso ver, además, que este pensamiento no se opone frontalmente a la problemática ambiental, sino que más bien admite que esta cuestión seguirá avanzando y que en algún momento quedará *instalada* en nuestro país. Nótese que todas las justificaciones (o excusas) antes mencionadas son en cierto modo transitorias: cabe esperar que en algún momento haya (finalmente) pleno empleo, el país se desarrolle y se torne más estable. Recién entonces habría llegado el momento de ocuparnos en serio del cuidado del medioambiente.

En consecuencia, si así fueran las cosas, la solución racional para una empresa sería adoptar un *enfoque retardatario*, en procura de ganar el mayor tiempo posible antes de que avancen las regulaciones y la presión social. En este sentido, el abanico de herramientas dilatorias puede ser bastante extenso:

- *Greenwashing*: acciones públicas de alto perfil (campañas publicitarias, participación en eventos, apoyo a entidades benéficas) en las cuales la empresa alega su convicción ambiental, en tanto que se mantiene sin mayor cambio el impacto ambiental de la firma.
- Acciones sociales *compensatorias*, muchas veces bienintencionadas, enfocadas a ayudar al público directa y principalmente afectado por la actividad de la empresa. Por ejemplo, una industria altamente contaminante que brinde asistencia social al área cercana a su planta fabril, con el ánimo tener una mejor imagen en la zona y prever potenciales conflictos futuros.
- El lanzamiento de algunos productos o servicios, fuertemente publicitados, que se justifican no tanto por su aporte económico real, sino porque conviene mostrar que la empresa también está a tono con la preocupación ambiental. Mientras tanto, el grueso de la cartera de productos de la compañía sigue siendo el mismo.
- Algunos gestos públicos claramente positivos pero ciertamente de menor importancia frente al conjunto de las actividades de la empresa. Por ejemplo, el ya conocido mensaje al final de los correos electrónicos que recomienda no imprimirlos o el reciclado de papeles e insumos de oficina.

Véase que en todos estos casos, e incluso a veces con la mejor intencionalidad, el acento está en la demora, en procurar que pase el tiempo sin que surjan mayores inquietudes ambientales. Sin embargo, se trata de una

estrategia derrotista, lógicamente condenada al fracaso: bien se sabe que las cuestiones ambientales avanzan en todo el mundo y que los problemas hay que resolverlos y no meramente postergarlos. Urge, en consecuencia, encontrar un enfoque alternativo, el que se procurará mostrar a continuación.

III. Apuntes para un cambio de paradigma

Es necesario ahora analizar y, de ser posible, desmitificar un conjunto de ideas preconcebidas acerca del medioambiente, las que aún siguen vigentes en nuestro medio. Así, se procurará mostrar en cada caso cómo estos mitos pueden ser superados dentro de una visión más integral de la problemática medioambiental.

A. "Producir más limpio es siempre más caro"

Posiblemente esta sea una de las creencias más arraigadas en la temática medioambiental. Por cierto, es un concepto bien intuitivo: cabe imaginarse que los modelos productivos más sencillos, menos avanzados, de menor costo de implementación, sean también más contaminantes. Sin embargo, hubo un fuerte cambio de opinión a partir de Porter y Van der Linde (Porter - Van der Linde, 1995), quienes plantearon que en ciertas condiciones, ser *verde* puede ser un buen negocio. En muy resumidas cuentas, el argumento de estos autores es que la contaminación es en el fondo un desperdicio. Digamos, por ejemplo, que si una fábrica procesa correctamente el 90% de sus materias primas en tanto que el 10% restante es desechado, ese 10% de material, además de ser contaminación, es también una pérdida económica. Más aún, sería una pérdida por partida doble: no sólo se han comprado materias primas que terminan desperdiciándose, sino que además ese material ha generado gastos a lo largo del proceso productivo (por aplicación de mano de obra y de gastos fabriles). Sin contar, claro está, los eventuales costos por multas y remediación ambiental. En cambio, si esa fábrica redujera sus desperdicios, por ejemplo a un 1%, no sólo la planta contaminaría menos sino que también sería más eficiente, porque ésta estaría aprovechando más a fondo sus recursos. Se estaría entonces en una situación *ganar-ganar*: hay menor contaminación en tanto que la empresa tiene un mejor resultado económico.

B. "La reglamentación ambiental severa condiciona la competitividad del país"

Aquí también Porter y Van der Linde desafían otra intuición habitual (Porter - Van der Linde, 1995). Si bien es cierto que mayores reglamentaciones pueden implicar mayores costos hoy, también es posible que ciertas regulaciones, criteriosamente elegidas, incentiven la innovación tecnológica y, por ende, la competitividad. Se trata de una cuestión temporal: en el corto plazo, la nueva regulación puede significar mayores costos; pero en el mediano plazo, la regulación también puede estimular la aplicación de nuevas tecnologías o procedimientos más beneficiosos.

Un punto clave del argumento es que no todas las regulaciones ambientales de por sí generan innovación. Por ejemplo, si las normas ambientales fijan objetivos (quizás umbrales máximos de contaminación por volumen de producción) en vez de prescribir específicamente tal o cual tecnología, se incentivaría a las empresas a desarrollar y adoptar las tecnologías productivas más eficientes posibles para alcanzar ese objetivo ambiental. Nótese que entonces una regulación rigurosa podría ser acicate para una mayor competitividad (vía innovación tecnológica).

C. "La contaminación es básicamente una cuestión de las grandes empresas industriales"

Si bien es cierto que algunas grandes empresas pueden ser muy contaminantes, no puede desconocerse el impacto ambiental agregado que genera la sumatoria de las pequeñas y medianas empresas, las que conforman la mayor parte de la actividad económica del país. Es posible entonces suponer que el valor consolidado de muchos pequeños impactos ambientales conforme un muy significativo impacto ambiental total.

De todos modos, ya no se trata de una cuestión de tamaño: incluso una pequeña empresa industrial debe considerar su cuestión ambiental si es que pretende entrar al comercio internacional o vender a una multinacional. Los requisitos ambientales son los mismos independientemente de la escala de la firma.

Además, la contaminación no sólo es una cuestión de empresas industriales: también las empresas de servicios pueden tener impactos ambientales de importancia. Piénsese, por ejemplo, en el consumo de recursos energéticos en oficinas (climatización, iluminación) y en los desechos de

los hospitales y hoteles. Más aún, algunas empresas de servicios pueden indirectamente influir en el medioambiente: piénsese por ejemplo en la política crediticia de un banco o en los riesgos cubiertos por una compañía de seguros. Cabe pensar que conforme avance la conciencia ambiental (y la información disponible), también las empresas de servicios serán observadas en lo que respecta a su política ambiental.

D. “Nadie va a pagar más por un producto verde”

Si bien el consumidor local puede ser bastante reticente a pagar más, la realidad es que en el mundo muchas empresas logran exitosamente posicionar productos y servicios como *verdes*, buscando explícitamente mostrar esta condición como un atributo distintivo. No se trata solamente una cuestión de mercados desarrollados: la experiencia de la firma brasileña de cosmética Natura demuestra que también es posible lograr esto en la región. Lógicamente, hay de por medio un cambio en la cultura del comprador y posiblemente será necesario que las empresas logren *educar al consumidor* acerca del mayor valor de sus propuestas comerciales.

De todos modos, es muy posible que en algunos casos efectivamente el cliente no esté dispuesto a pagar más por un producto *verde*. Esto en particular puede suceder en mercados *business to business* (de empresa a empresa), donde quizás el cliente no tenga motivos para justificar un mayor costo por un insumo alternativo *verde*. También cabe suponer que con el tiempo y las mayores exigencias de los clientes, la condición de *verdes* deje de ser una condición distintiva y se convierta en un requisito mínimo para estar en el mercado, tal cual lo es hoy, por ejemplo, la calidad en los automotores o la seguridad en los aviones.

En tal caso, si ser *verde* pasara a ser un requerimiento básico para continuar en los negocios (ya lo es en algunos sectores), con más razón habrá que adaptar la empresa a la nueva situación, aunque no se pueda trasladar por ello un mayor precio al cliente.

E. “Es un tema local que sólo impacta en el sitio donde está ubicada la fábrica”

Con el transcurso del tiempo, la cuestión medioambiental pasa a ser más global. Aunque es lógico que los primeros implicados por cualquier

impacto ambiental sean los vecinos de la planta fabril, también es cierto que en estos tiempos de información en tiempo real cualquier problema ambiental local puede ser rápidamente conocido en todo el mundo, con el consiguiente impacto en la reputación de la empresa. Así, es posible que una empresa con radicación en distintos lugares del mundo sea cuestionada por problemas ambientales que hayan surgido en alguna remota operación, alejada de sus mercados principales. Además, esto no es sólo un problema para las multinacionales, también una pequeña empresa del interior del país puede estar expuesta a este *escrutinio global* si busca vender su producción a alguna empresa multinacional (y, por lo tanto, forma parte de la cadena de aprovisionamiento de la gran empresa) y quizás también si intenta exportar a un mercado del primer mundo.

Esta condición local-ambiental de la problemática ambiental es un enorme desafío para la gestión empresaria y para las políticas públicas. Nótese que, por un lado, es comprensible que cada jurisdicción (provincias y ciudad de Buenos Aires) tenga su propia autoridad ambiental. Pero por otro lado, también debería haber políticas de Estado a nivel país al respecto, dada la evidente relación con la competitividad de las exportaciones argentinas. Piénsese por ejemplo en la necesidad creciente de posicionar una imagen ambientalmente positiva en la *marca país* y cómo la cuestión ambiental importa cada vez más en el comercio y logística internacional (desarrollaremos esta cuestión en el punto siguiente).

F. “Mi producción es limpia, entonces mi producto de exportación también lo es”

Otro común error es pensar que la cuestión ambiental termina en la producción. También la distribución de los productos puede implicar importantes desafíos. Dado que la Argentina está tan lejos de los mercados de consumo desarrollados, los productos deben ser transportados a través de largas distancias. Hasta ahora esto no había sido un problema desde el punto de vista ambiental, pero desde hace un tiempo existe un creciente movimiento de opinión a favor de *comprar local*. La idea subyacente es que el transporte a través de largas distancias implica la emisión de importantes cantidades de gas carbono.

En particular, esta tendencia de *comprar local* se manifiesta fuertemente en los productos alimenticios (*local food*) (*The Economist*, 2006), y una de

sus consecuencias es la creciente atención acerca de la relación emisiones de carbono para cada producto en particular. Por ejemplo, una gran cadena de supermercados en Francia ha comenzado a partir de 2009 a informar en algunos productos acerca de la emisión de gases de carbono.⁵ Podríamos imaginarnos entonces en un futuro cercano a los consumidores europeos comparando la emisión de carbono de los distintos productos en la góndola de los supermercados. Como es de imaginarse, nuestros productos posiblemente estarían fuertemente penalizados en esta hipotética comparación, lo que representaría un enorme obstáculo para la competitividad argentina. Deberían entonces pensarse estrategias que permitan superar esta creciente limitación. Podríamos pensar, entre otras:

- El agregado de mayor valor a la producción local: de este modo, un producto de exportación más caro tendrá una menor relación carbono emitido respecto del valor producido final. Aquí nuestro argumento sería la cantidad relativa de emisión de carbono (carbono/valor final) en vez de volumen absoluto de carbono.
- Optimizar en lo posible la logística de exportación, para lograr la menor emisión posible de carbono. Quizás habría que pensar incluso en la posibilidad de generar mecanismos de certificación de la emisión de carbono para el transporte.
- Posiblemente sea conveniente la creación de alianzas o de acuerdos de integración vertical *hacia adelante* que permitan garantizar la minimización de las emisiones de carbono.

Tampoco los problemas terminan con la entrega del producto. Hoy es necesario preguntarse también qué sucede después de la entrega; esto es cómo el cliente utiliza el producto, cómo lo descarta (o lo recicla). De este modo, el fabricante que puede responder satisfactoriamente a estas preguntas tiene una ventaja contundente frente a sus competidores.

G. “Si cumplimos con la normativa local, estamos en una buena situación”

Cada vez más, las empresas encuentran que no es suficiente con estar en regla frente a las autoridades medioambientales locales. En parte porque los clientes internacionales podrían pensar (con razón o sin ella)

que las normas actuales no sean lo suficientemente exigentes o que, aunque siéndolo, no se las aplica estrictamente. Pero fundamentalmente, porque el mero cumplimiento de los requisitos legales, por altos que estos sean, ya no satisface a muchos clientes internacionales.

En este sentido, es suficientemente ilustrativa la reciente irrupción de las *eco-labels* o *eco-etiquetas*. Se trata de distinciones o certificaciones creadas y gestionadas por entidades independientes, habitualmente privadas y sin fines de lucro, que brindan un aseguramiento acerca de la condición de *verde* de un producto. Habitualmente, estas *eco-etiquetas* significan exigencias de mucho mayor rigor y especificidad que las regulaciones formales y son, por ello, fuertemente valoradas por algunos consumidores en mercados desarrollados. Quizás esté entonces en el mejor interés del país el procurar la adopción masiva de estas *eco-labels* por parte de las exportaciones argentinas (o quizás pensar en la posibilidad de una *eco-etiqueta* del Mercosur).

IV. Conclusiones

La mencionada lista, aunque incompleta y provisoria, puede dar una orientación acerca de algunos temas que hoy forman parte del debate medioambiental en el mundo. Es necesario, así, pensar la cuestión medioambiental desde una óptica renovada y replantearse muchas de las ideas preconcebidas al respecto. En primer lugar, se debe destacar la centralidad de la temática ambiental en la *estrategia de la empresa* y su importancia clave en la relación con sus mercados, en particular de exportación. De este modo, no cabe hoy en día imaginarse una empresa que no se haya al menos planteado los riesgos y desafíos que pueda concretamente implicarle la cuestión ambiental.

Resulta claro que el medioambiente debe ser atendido prioritariamente por un área específica de la empresa, abocada de lleno a esta temática. La *gestión de grandes riesgos ambientales* puede ser un tema crítico en algunas industrias: piénsese por ejemplo en los riesgos de la gestión de una planta nuclear o de una planta petroquímica. Aun un accidente menor podría poner en riesgo la continuidad de la empresa (sin contar, además, con los evidentes riesgos para las personas). Todo ello exige naturalmente el desarrollo de una capacidad humana y tecnológica muy sofisticada en algunas empresas.

Sin embargo, más allá de problemáticas específicas, resulta claro que la cuestión ambiental ya no es solamente un tema ligado a un departamento o área particular de la empresa. Por el contrario, hoy el medioambiente *influye en prácticamente todas las áreas de la empresa*: diseño de productos, elección de insumos y tecnologías de producción, distribución y gestión de la disposición o reciclado de la producción. También en las finanzas: ya algunos bancos en el mundo exigen cláusulas medioambientales para la asignación de créditos y ya existen *fondos sustentables*: carteras de inversiones bursátiles conformadas al menos en parte sobre la base de criterios ambientales. Incluso las regulaciones tributarias ya tienen en algunos países un componente medioambiental significativo.

Tal cual avanza esta temática en el mundo, resulta claro que ya *no habrá espacios de mercado diferentes* para empresas *verdes* y *no verdes*: todas deberán, al menos en alguna medida, cumplir con mínimos requisitos ambientales. Ser *verde*, por lo tanto, dejará de ser un *niche* de mercado, un atributo distintivo, y será más bien lo habitual para cualquier producto o servicio.

Como ya sucede en muchos países, la Argentina debería tener una *clara política de Estado* al respecto. En este sentido, preocupa la notoria carencia de un debate serio en los ambientes parlamentarios, partidarios y políticos en general. Como contraste, el lector de esta revista recordará el documento “Preservar la Creación”, un extenso escrito publicado a fines del año pasado, redactado por la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU, 2009). Más allá de que se esté o no de acuerdo con las opiniones vertidas en dicho documento, no cabe duda acerca del elevado nivel del debate público reflejado en ese trabajo. Este diálogo pendiente no sólo tendría que desarrollarse en ámbitos políticos: deberían también participar las cámaras empresarias, los sindicatos, los *think-tanks* y las universidades. Más propiamente en el ámbito académico, la preocupación ambiental no debería ser solamente a cargo de un departamento o de una carrera específica, sino que debería reflejarse de algún modo en el conjunto de las áreas vinculadas con la gestión de empresas y las políticas públicas.

Finalmente, son muy valorables los recientes esfuerzos destinados a ofrecer *más información de acceso público* acerca del resultado ambiental de las empresas. En ese sentido, la Resolución General 559 de la Comisión Nacional de Valores es un avance muy interesante (Comisión Nacional de Valores, 2009). Más allá de los problemas de implementación que conlleva toda normativa que exige más información a las empresas, la idea de

avanzar hacia mayores niveles de transparencia en cuestiones ambientales es muy positiva. Sólo de este modo se podrá asegurar la participación responsable de la ciudadanía en el debate ambiental.

Frente a la opción derrotista de adoptar un enfoque retardatario, debemos más bien adecuarnos al cambio y, si es posible, adelantarnos al mismo. La actividad empresaria no debe recluirse en una postura defensiva. Por el contrario, es necesario mostrar los beneficios que pueden obtenerse a partir de una mejor estrategia medioambiental. En definitiva, la cuestión ambiental llegó para quedarse; no se trata de una moda, sino de un componente clave en el mundo de hoy. Sólo modificando nuestro modo de ver esta temática podremos superar la (falsa) antinomia entre cuidado ambiental y desarrollo económico.

Notas

1. Por ejemplo en Francia, el debate por el impuesto al carbono ("taxe carbone").
2. En economía, la curva de Phillips expresa la relación, que se supone inversamente proporcional, entre tasa de inflación y desempleo. El gráfico presentado se trata solo de una ilustración imaginaria.
3. Una completa explicación del uso de la curva de Kuznets para el medioambiente puede verse en Yandle et als. (2002), "The Environmental Kuznets curve", PERC Research Study, 02-01.
4. Ilustración imaginaria de una curva de Kuznets.
5. La generación de carbono no corresponde solamente al transporte, sino también a la producción del bien. Pero en el caso de productos argentinos cabría suponer que el transporte hasta los mercados desarrollados implique una cantidad importante de emisión de carbono.

Referencias bibliográficas

- BENEDICTO XVI (2010). "Si quieres promover la paz, protege la Creación", Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz.
- COMISIÓN NACIONAL DE VALORES (2009). *Resolución General 559, Información sobre Normativa Ambiental*, agosto 2009, Buenos Aires.
- DAVIS, IAN (2005). "The Biggest Contract", en *The Economist*, mayo.
- FRIEDMAN, MILTON (1970). "The Social Responsibility of Business is to increase its Profits", *The New York Times Magazine*.

- PORTER - VAN DER LINDE (1995). "Green and competitive", en *Harvard Business Review*, Boston.
- REED, DONALD (1998). *Green Shareholder Value, Hype or Hit*, WRI, Washington, 1998.
- REINHARDT, FOREST (1999). "Bringing the Environment Down to Earth", en *Harvard Business Review*, julio.
- SCHALTEGGER, STEFAN ET ALS. (2003). *An Introduction to Corporate Environmental Management*, Greenleaf, Sheffield, UK.
- TAPLIN, JAMES ET ALS. (2005). *Does Economics Keeps us in the Dark?*, London.
- THE ECONOMIST (2006). "Food politics: voting with your trolley", London, 7/12/06, reimpreso en enero 2007 en *La Nación*, Buenos Aires.
- UNEP (2004a). United Nations Environmental Program. "The materiality of environmental, social and corporate governance issues", New York.
- _____ (2004b). United Nations Environmental Program "Investing in Stability", New York.
- _____ (2004c). United Nations Environmental Program "Show me the money", New York.
- WRI, UNEP, WBCSD (2002). "Tomorrow's markets: global trends and their implication for business"
- UNIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA DE ALEMANIA (CDU) (2009). XXII Congreso de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania "Preservar la Creación: protección del clima, del medioambiente y defensa del consumidor", en *Diálogo Político*, septiembre 2009, Buenos Aires.
- YANDLE, VIJAYARAGHAVAN, BHATTARAI (2002). "The Environmental Kuznets curve", PERC Research Study, 02-01.

RESUMEN

Se procura mostrar cómo el actual modo de ver la problemática ambiental en Argentina puede ser un obstáculo para el desarrollo del país. En consecuencia, se cuestionan algunas de las ideas existentes hoy al respecto. Finalmente, se presentan algunos apuntes para un nuevo enfoque que permita aunar crecimiento y cuidado medioambiental.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 1 - Marzo, 2010

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguientes pautas:
 - a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple, tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábiga. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

- l. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): "The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting", *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2010
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.