

JORGE ACEVEDO



Comunicador social y educador, con estudios de postgrado en sociología y ciencia política. Profesor asociado y coordinador de la Especialidad de Comunicación para el Desarrollo de la PUCP. Ha publicado recientemente los artículos: *Presencia y relatos de (y desde) la diversidad en la radio peruana ¿Camino a la inclusión?* En: Representación e inclusión en los nuevos productos de comunicación (Lima, PUCP, 2012) y *Ganó Ollanta Humala ¿Perdieron los medios de comunicación?* En: Medios y elecciones 2009 - 2011 en América Latina (Bogotá, Fundación Ebert, 2011).

## MEDIOS Y POLÍTICA: HACIA UNA COMUNICACIÓN PLURAL\*

### MEDIOS DE COMUNICACIÓN, POLÍTICA Y DEMOCRACIA

El análisis y la valoración sobre las transformaciones en el espacio público y los cambios en la política —producto del vertiginoso desarrollo de los medios de comunicación en las últimas décadas— han devenido al menos en dos grandes posturas en la comunidad de las ciencias sociales y políticas sobre el impacto de los medios en la política y la democracia.

Persiste una visión negativa respecto de la influencia de los medios en el espacio público y en la política (Habermas 1982; Sartori 2001, 2003; Bourdieu 2005, entre otros), que opina que el debate racional y argumentado de la esfera pública burguesa y en general del ámbito de la política hasta mediados del siglo XX se ha deteriorado, y ha abierto paso al predominio de las imágenes, de la espectacularización de la política y de los asuntos públicos en el contexto de una lógica de mercado. Asociada a esta visión se ha desarrollado la tesis

\* Este artículo es una síntesis de la presentación central y la discusión generada en el marco del “Foro permanente hacia una comunicación plural”, organizado por la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP en octubre del 2011. La reunión contó con la participación de profesores e investigadores en el campo de la comunicación social, funcionarios del Estado, así como integrantes de redes y organizaciones de la sociedad civil.

de que la banalización de la cobertura mediática sobre los acontecimientos políticos —que pone énfasis en los problemas y escándalos públicos— habría generado una especie de cinismo y desconfianza social respecto de la política y de la democracia, lo que explicaría al menos en parte el descontento y la desafección ciudadana por ellas.

Los medios ya no serían el lugar donde se representa la política, sino más bien donde se la construye. Y en ese sentido, han sido objeto de crítica por parte de un sector de politólogos en la medida en que empobrecerían la discusión y argumentación políticas, y exagerarían el poder de los sondeos sociales y del *rating* o niveles de audiencia, números que no reflejarían necesariamente las corrientes de opinión más representativas de las sociedades.

La *massmediatización* de la política ha sido entendida como una etapa en la cual los medios imponen sus propias lógicas de funcionamiento y lenguaje en la construcción de la realidad política, y los actores se someten a ellas. Los medios de comunicación constituyen una suerte de “actores, escenarios y dispositivos” clave en la producción, circulación y consumo de discursos políticos. Participan significativamente en la construcción de la política, recurriendo a la simplificación, la “espectacularización”. Logran construir —inicialmente— formas de interacción y de mutua influencia con los actores y escenarios políticos tradicionales (parlamentos, asambleas partidarias, sindicatos y organizaciones sociales), para luego desplazarlos casi por completo.

Los medios de comunicación mediatizan el impacto de la actuación de los políticos en la sociedad, ritualizan los discursos y debates. Los actores políticos ya no dominan la escena política, como en décadas anteriores; los organizadores de la política serían más bien quienes manejan el complejo aparato mediático en las sociedades actuales.

La competencia política estaría pautada, desde esta visión, por las reglas del mercado y por la mediatización. Los candidatos y sus propuestas no serían otra cosa que productos contruidos, no sobre la base de anclajes ideológicos ni de programas de mediano y largo alcance, sino más bien de estudios de percepciones sobre problemáticas, demandas y expectativas ciudadanas coyunturales.

Para Sartori, “la televisión se caracteriza por una cosa: entretiene, relaja y divierte [...] cultiva el *homo ludens*; pero la televisión invade nuestra vida, se afirma incluso como un demiurgo” (2001: 69). Desde su perspectiva, en el ámbito

de la televisión las opiniones *se ven*, no discurren (o se entrelazan y confrontan), como en el caso de la mediación de la prensa escrita y de la radio.

En debate con la visión más pesimista, se ha configurado también una más realista que, sin renunciar a una perspectiva crítica, intenta focalizar su atención en el proceso y las implicancias de las transformaciones operadas en el espacio público producto de la emergencia de los medios de comunicación, y en los principales impactos en la esfera política, sin que ello signifique asumir de plano que la política se ha “devaluado” o ha sido vaciada de contenidos (Ferry 1998; Thompson 1996, 1998; Castells 2009; McNair 2011; Wolton 1998, entre otros). Incluso hay autores que ponen énfasis en los impactos positivos (y potencialidades) de los medios de comunicación y de las redes multimedia en términos de su contribución a una mayor participación en los asuntos públicos por parte de amplios sectores sociales —antes desconectados y excluidos de la política—, a raíz del desarrollo de los medios de comunicación masiva (Norris 2001, 2004, 2010; Odugbemi 2008).

Para Wolton (1998), el desarrollo de los medios y los cambios operados en la política y en las sociedades en las últimas décadas han transformado el espacio y la dinámica de la comunicación política. Desde su perspectiva, la comunicación política, dimensión sustantiva del moderno espacio público, es el ámbito en el que se intercambian y confrontan los discursos de tres actores socialmente legitimados: los *políticos*, cuya legitimidad proviene de elecciones libres y periódicas; los *periodistas*, cuya legitimidad se sustenta en las funciones o expectativas sociales de información plural y fiscalización al poder, y de institucionalización del derecho de los ciudadanos a la información; y la *opinión pública*, a través de los sondeos de opinión, cuya legitimidad tiene un carácter científico, pues se basa en el rigor de las técnicas de muestreo probabilístico que otorgan determinados niveles de representatividad a los resultados de encuestas de opinión pública. Wolton no descarta la participación de otros actores en el espacio de la comunicación política (corporaciones y diversas organizaciones de la sociedad civil no empresarial), pero entiende que los políticos, los periodistas y la opinión pública (a través de los sondeos de opinión) tienen mayores niveles de legitimidad.

Desde la perspectiva de Touraine, el ámbito de la comunicación política—en el cual los medios y los periodistas han adquirido especial relevancia— permite vincular a la sociedad con el sistema político, es decir, con el conjunto de “las instituciones representativas y de los mecanismos públicos de decisión” (1998: 50). Se trata, por tanto, de un ámbito sustantivo para la política, cuyas lógicas y reglas de juego no dependen exclusivamente del sistema político y de sus actores tradicionales.

En el contexto de la globalización económica y el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, Castells (2009) destaca la relevancia de la comunicación socializada —configurada por la convergencia de las redes multimedia—, en la medida en que en ella se genera y proyecta buena parte de los universos simbólicos (marcos de interpretación) en y desde los cuales actuamos en el mundo social. El ámbito de la comunicación socializada es desde la perspectiva de Castells la arena fundamental de la política, pues en él se construye el discurso (sentido), la principal fuente de poder en las sociedades contemporáneas. Décadas atrás, el poder se construía en los espacios institucionalizados del sistema político; hoy en día, se configura y disputa principalmente en el campo de las comunicaciones sociales.

Sostiene Castells, siguiendo a Weber, que el poder es la capacidad relacional por la cual determinados actores influyen en forma asimétrica en las decisiones de otros actores. La dominación constituye el poder cristalizado, y es el Estado el ámbito legitimado para su ejercicio en tanto ejerce el monopolio legítimo de la violencia, para lo cual cuenta con un aparato burocrático coercitivo. Sin embargo, para Castells, la persuasión (cuya fuente es el discurso) es la forma más importante de poder. La batalla por el poder radica, desde su perspectiva, en la conquista de las mentes de las personas, en la influencia que se puede lograr a través de la construcción de sentido en la forma como la gente piensa y actúa. La coerción, por tanto, no sería el mecanismo decisivo.

Bajo esta dinámica de disputa por el poder, la política (mediática) requiere principalmente de mensajes concretos, de rostros e imágenes. Se ha acentuado su personalización, por lo cual la construcción de relaciones de confianza entre los candidatos y el electorado es crucial para el éxito. En articulación con lo anterior, las estrategias y tácticas políticas usadas con los adversarios (competidores políticos en periodos electorales, gobierno u oposición) se orientan a debilitar o destruir las relaciones de confianza entre aquellos y la ciudadanía, principalmente a través del escándalo político (Castells 2009; Thompson 2001).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Desde la perspectiva de Thompson, el escándalo político implica inicialmente la transgresión de los procedimientos normados y socialmente aceptados en el campo de la política. Se ha privilegiado el abuso del poder y la corrupción en la construcción de escándalos, a lo cual se han sumado —dependiendo de la cultura y valores asociados a la política— determinados comportamientos sexuales socialmente censurables. Participan activamente en la construcción de escándalos y sus impactos en las preferencias electorales, así como en el sostenimiento o no de candidatos y autoridades: políticos, periodistas, jueces, la opinión pública e incluso redes delictivas asociadas al espionaje e interceptación telefónica y a otras actividades ilícitas.

### ***Los efectos de los medios en la sociedad y en la política: agenda pública y marcos de interpretación***

Son diversos los estudios y corrientes metodológicas sobre los efectos de los medios de comunicación en la sociedad. Nos interesa presentar sintéticamente dos implicancias sustantivas generadas por la acción de estos medios en el ámbito de la política: la fijación de la agenda pública (*agenda-setting*) y la construcción de marcos de interpretación (*framing*) sobre la política, sus actores y reglas de juego.

La teoría de la fijación de la agenda pública sostiene que los medios de comunicación tienen éxito en la construcción de agendas públicas, especialmente como resultado de la selección, jerarquización y repetición permanente de ciertos asuntos que generan interés en las audiencias (McCombs 2005, 2006). Los medios, sin embargo, no tienen un impacto definitivo en la opinión que la gente se forma sobre los temas de agenda, aunque son una de las fuentes principales para crear corrientes de opinión.

Según McCombs, está demostrada la transferencia efectiva de contenidos de las agendas mediáticas a la opinión pública. El establecimiento de la agenda es un efecto sólido y extendido de la comunicación de masas, que se deriva del contenido concreto de los medios. Aproximadamente 400 estudios empíricos demuestran dicho efecto, especialmente en el transcurso de campañas políticas electorales. Gran parte de los estudios se ha realizado en los Estados Unidos, pero también en Europa y en Asia.

La fijación de la agenda se produce porque los medios de comunicación son la principal fuente de información, análisis y opinión con la que cuentan los ciudadanos, especialmente en periodos electorales, y porque su contenido y su acción “redundante” generan un traslado de las agendas mediáticas al campo de las preocupaciones públicas.

¿Por qué es importante destacar este efecto de los medios en la vida política de las sociedades? Porque los medios son uno de los filtros fundamentales que tamizan el acceso al espacio público y, consiguientemente, a la esfera de la política. Las corporaciones, y específicamente las personas y grupos que controlan los medios —propietarios, directores y periodistas—, se configuran como una suerte de porteros —*gatekeepers*— del moderno espacio público (Castells 2009).

En articulación con el establecimiento de la agenda, los medios de comunicación tienen un rol importante en la construcción de *marcos de interpretación* (caracterización) de los actores políticos y su desempeño, de las instituciones, de determinadas decisiones y de su impacto en la vida de las sociedades.

Los medios generan una agenda de atributos de candidatos en el contexto electoral, fundamentalmente a partir de procesos de selección de algunos aspectos de la realidad, los mismos que son situados y puestos de relieve permanentemente a través de distintas vías de distribución de discursos, logrando el encuadre o enmarcado de situaciones, personajes, de las propuestas y de las propias agrupaciones políticas en competencia.

El tejido mediático es relevante también en la caracterización de los actores políticos y de las instituciones políticas en periodos no electorales. Con relación a los políticos y las instituciones, los medios acentúan ciertos rasgos, los caricaturizan y en algunos casos los invisibilizan, por lo general en una lógica de oposiciones y contrastes sensibles para el conjunto de la sociedad: compromiso vs. desinterés, búsqueda del bien común vs. búsqueda de intereses particulares, honestidad vs. corrupción, eficiencia vs. holgazanería e ineficiencia, puntualidad vs. impuntualidad, transparencia vs. opacidad.

Así mismo, los medios de comunicación tienen éxito en fijar en la opinión pública los temas y comportamientos mediante los cuales se ha de juzgar el desempeño de las autoridades y los políticos en general. Establecen, en gran medida, la agenda y enmarcan los temas y comportamientos que serán sometidos al escrutinio y crítica pública. Por ello, para los actores políticos es crucial no solo una oportuna e importante presencia mediática, sino también el cómo aparecen o son caracterizados por los medios. Los medios dirigen —en un grado considerable— la atención de la opinión pública sobre ciertos temas de carácter social, político y económico. Pero tienen especial influencia en los políticos en general y en los gobernantes en particular. Estos, por lo común, los monitorean permanentemente con el fin de construir aproximaciones sobre la agenda pública y política, identificar las preocupaciones ciudadanas, tomar nota del comportamiento de otros actores políticos, y evaluar la construcción que los medios hacen sobre ellos mismos y su desempeño público. El seguimiento de los medios, sus agendas y encuadres, es un insumo clave para planificar estrategias y tácticas en materia de competencia electoral y en el campo de la gestión pública en general.

### *Los efectos de los medios en la cultura y regímenes democráticos*

Para Dahlgren (2009), entre los diversos factores que determinan el carácter de los regímenes democráticos, es importante reconocer el rol de los medios de comunicación en tanto configuran un entramado complejo de mediaciones entre la sociedad y el sistema político. Los medios juegan un papel central en la puesta en escena de la democracia, son parte y a la vez influyen en los procedimientos democráticos, en el establecimiento y transformación de las reglas de la política en el espacio público, y son factores clave para la legitimación del sistema, de sus instituciones y actores.

Para un sector de politólogos y estudiosos de la comunicación política, una de las preocupaciones centrales sobre la influencia de los medios en los regímenes democráticos es la de la correlación entre la intrascendencia de los contenidos de los medios y la desafección o apatía de amplios sectores sociales respecto de la política y la democracia (Washbourne 2010: 6).

Desde esta perspectiva, los medios serían uno de los principales factores por los cuales las democracias estarían afrontando una seria crisis de legitimidad y debilitamiento del “compromiso cívico” de amplios sectores ciudadanos, un acto basado fundamentalmente en tres ejes: el aprendizaje sobre la política; la confianza en la política, la democracia y sus instituciones; y la capacidad de movilización política.

Entre los principales síntomas de la crisis de los regímenes democráticos, estaría la disminución de la legitimidad de la autoridad pública, la debilidad de los estados y la preeminencia de las corporaciones globales en materia de decisiones cruciales para los países y en general para el sistema internacional. Otro de los signos del debilitamiento de la democracia tendría que ver con los acelerados procesos de fragmentación e individualización de las sociedades, y con la pérdida de protagonismo de los actores colectivos o de coaliciones estables configuradas a partir de la pertenencia a una determinada clase social, por ejemplo.

Los partidos políticos han sido influenciados por los grupos de presión e intereses corporativos, y la vida y organización partidarias han ido perdiendo sentido en las últimas décadas para amplios sectores sociales. Así mismo, han surgido nuevos partidos, dispuestos a adecuarse a las problemáticas e intereses (volátiles) del electorado, a manera de maquinarias electorales no ancladas a ideologías y programas políticos más o menos estables.

Se observa también en el sector crítico del rol de los medios en la democracia, una degradación de la comunicación política de masas que ha devenido en la personalización de la política. La publicidad y las imágenes predominan en periodos electorales, sustituyendo a los debates racionales y el discurso. La proliferación de medios de comunicación bajo una lógica de mercado y la competencia en el campo de la comunicación pública habrían generado una sustantiva disminución de la calidad de las informaciones y de los análisis en las ofertas de programación de los medios de comunicación, afirmando la política como un espectáculo en el que (casi) todo vale.

Diversos estudios revelan la tendencia sistemática de los medios de comunicación a seleccionar las noticias negativas y escandalosas sobre el funcionamiento de las instituciones y el desempeño de los actores políticos, una especie de círculo vicioso. El periodismo político se habría devaluado en lo que respecta a tocar temas de fondo y analizar en profundidad los regímenes políticos. El juicio argumentado y la crítica de fondo habrían cedido el paso a la polémica excesiva generada por la atención puesta en decisiones o hechos “negativos”.

Las noticias sobre hechos negativos y el tratamiento superficial resultarían de menor costo para las empresas mediáticas, en tanto que la rentabilidad de este tipo de información sería sumamente elevada debido a los niveles de audiencia que se logra al revelar y dar detalles de escándalos políticos. Una cobertura sobre temas de fondo, así como el seguimiento de los mismos a través de investigaciones periodísticas serias, representarían mayores gastos para las empresas, no generándose necesariamente un beneficio económico derivado de un alto nivel de audiencia. Como resultado de ello, buena parte de la cobertura periodística que pone énfasis en lo negativo estaría generando pérdida de credibilidad y confianza en los regímenes políticos, desafección y cinismo en la ciudadanía.

Así, en el marco del predominio de una lógica de mercado, los medios de comunicación no solo habrían desplazado a los espacios y mediaciones tradicionales de la política (parlamentos, partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales), convirtiéndose en la arena principal de la política y desempeñando un rol importante en la definición de las reglas de juego y los procedimientos de la política (personificación de la política y predominio de las imágenes sobre el discurso y debate racional). Por su capacidad para construir agendas públicas y marcos de interpretación, también estarían contribuyendo a generar desafección, desconfianza y cinismo en amplios sectores sociales con relación a la democracia, sus ins-



tituciones y actores, debido principalmente al énfasis en la cobertura y el tipo de tratamiento de los problemas y/o escándalos generados en el ámbito de la política.

Un estudio comparativo sobre sistemas mediáticos, conocimiento público sobre política nacional e internacional, y democracia, elaborado por Curran, Iyengar, Lund y Salovaara-Moring (2009), revela una correlación significativa entre sistemas de medios públicos vigorosos y una alta circulación de diarios, con un tratamiento importante de información política nacional e internacional, y un nivel alto de conocimiento e interés ciudadanos sobre temas de coyuntura política. Son los casos de Dinamarca y en menor grado Finlandia.

Mientras tanto, en los Estados Unidos, un sistema de radiodifusión pública (The Public Broadcasting System, PBS) estructuralmente débil en comparación con las cadenas privadas de televisión, supone una agenda mediática internacional mucho menos significativa y un menor conocimiento de la coyuntura internacional por parte de los consumidores habituales de televisión. No obstante, la diversidad de diarios norteamericanos generaría un contrapeso importante en lo que respecta al tratamiento de los temas políticos en la esfera mediática norteamericana.

En debate con las visiones críticas y —en cierto modo— pesimistas sobre la influencia de los medios en la cultura y regímenes democráticos, otros autores proponen más bien un conjunto significativo de aportes del desarrollo de medios de comunicación a la profundización de la democracia y la ampliación de los denominados “compromisos cívicos”. Así, Norris discute la tesis de que los medios han contribuido a la pasividad de amplios sectores ciudadanos con respecto a los asuntos públicos y la democracia. Desde su perspectiva, se ha extendido —aunque sin fundamento sólido— la idea de que las “prácticas habituales de los medios de comunicación y de las campañas de los partidos impiden el compromiso cívico, entendiendo por este el aprendizaje acerca de los asuntos públicos, la confianza en el gobierno y el activismo político” (2001: 8).

Por el contrario, sostiene la autora, el consumo de determinados medios de comunicación estaría asociado a la ampliación del compromiso cívico tanto en los Estados Unidos como en Europa. En Inglaterra, la lectura de periódicos de calidad, así como el seguimiento a informativos televisivos, estarían asociados a un mayor conocimiento, interés y comprensión de la política, al igual que en Alemania. En Estados Unidos, según los estudios reseñados por Norris, la confianza en la política y en los medios se encontraría estrechamente asociada.

Lejos de significar un impacto negativo para la democracia y los compromisos cívicos ciudadanos, la internacionalización y diversificación de los medios durante las últimas décadas habrían generado más bien las condiciones para profundizar y ampliar el vínculo entre los ciudadanos y los sistemas políticos. Entre los principales indicadores, menciona Norris los siguientes. (i) Ha crecido el consumo de noticias. El público que ve regularmente noticieros de televisión en Europa ha pasado de un 50% en 1970 a un 75% en 1999. (ii) En Estados Unidos, comparativamente con otros países desarrollados, persiste un bajo consumo de diarios y de noticias por televisión. En Suecia, Austria y Alemania hay un alto consumo de diarios, incluso por encima de la televisión en coyunturas específicas, en tanto que en Finlandia, Holanda y Gran Bretaña el porcentaje de consumo de diarios y de noticieros de televisión es más o menos el mismo. (iii) Se ha suscitado un crecimiento importante y se ha diversificado la producción informativa. Han surgido o se han ampliado cadenas informativas de influencia global y canales periodísticos regionales y nacionales, en señal abierta, por cable y satélite, además del desarrollo de redes y plataformas interconectadas en Internet. Y (iv) se ha diversificado notablemente el público consumidor de noticias gracias a una mayor y variada oferta. Hoy en día, distintos grupos sociales consumen más información, y se ha ampliado el consumo de poblaciones excluidas anteriormente por razones de género, etnia y región. Así, según Norris, “las personas que ven más informativos de televisión, leen más periódicos, usan Internet y prestan atención a las campañas electorales, tienen consistentemente más conocimiento, confianza en el gobierno y son más participativas” (2001: 25).

¿Por qué existe este vínculo positivo entre consumo de medios y compromiso cívico? Norris se centra en dos razones fundamentales. En primer lugar, la interacción entre ciertas predisposiciones sociopolíticas y la selección y el consumo de medios de comunicación, apela en este sentido a la teoría de los usos y gratificaciones vinculada al entendimiento del consumo de contenidos mediáticos.

En segundo lugar, Norris recurre a teorías sobre los efectos de los medios según las cuales cuanto más se lean diarios o se vea televisión, más se aprende sobre determinados temas, debiendo existir como condición ciertos hábitos informativos previos. Ampliando estas tesis sobre el rol de los medios de comunicación en la política y en los regímenes democráticos, autores como Norris (2004, 2010), Odugbemi y Jacobson (2008), entre otros, enfatizan el rol de los medios en el campo de la gobernabilidad democrática y de las reformas orientadas a profundizarla. Destacan, además de lo ya señalado anteriormente, la actuación

de los medios como *wachtdogs* o fiscalizadores y vigilantes de la gestión pública y de la corrupción, principalmente a través del periodismo de investigación; su rol como fijadores o constructores de agendas públicas; y su papel como porteros de la esfera pública, con capacidad para incluir actores y voces tradicionalmente excluidos del espacio político.

En su rol de fiscalización de la gestión pública, los medios pueden dirigir eficazmente sus “reflectores” hacia líderes, instituciones y procesos políticos con la intención de hacer visible y transparente los actos de gobierno. Contribuyen, en ese sentido, a la rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia la ciudadanía, además de desarrollar proyectos de investigación que pueden hacer visibles procedimientos ilegales y actuaciones corruptas de autoridades y funcionarios, logrando su destitución y encauzamiento político y judicial a través de la presión mediática y pública.

La capacidad de los medios para fijar agendas públicas, instalando en el ámbito de las preocupaciones ciudadanas los temas de interés para los medios, ha permitido introducir en la esfera política asuntos de interés público, no incorporados por las instituciones del sistema político. Los medios de comunicación, en tanto arena para la política, posibilitan también la discusión pública sobre temas de interés común y en cierto modo pueden ser facilitadores para el logro de consensos políticos que contribuyan a la afirmación de la gobernabilidad democrática.

En tercer lugar, la capacidad de los medios y de sus estructuras organizativas para fungir como “porteros” del espacio público, filtros para el ingreso al ámbito de la política, ha posibilitado el acceso de grupos sociales tradicionalmente marginados al campo de la comunicación socializada. La sociedad plural, con diversos intereses políticos y económicos, tendría un mayor nivel de reflejo en el espacio público debido al desarrollo y diversificación de los medios de comunicación.

Desde esta perspectiva, los medios tendrían una doble dimensión para el debate y el diseño de reformas orientadas a consolidar los regímenes democráticos. Por un lado, son una vía o canal de acceso y presión sobre el sistema político, en los términos ya señalados: vigilancia de la gestión pública, construcción de agendas y pluralización del espacio público. Y, por otro lado, son también un ámbito de reforma y fortalecimiento a través del diseño e implementación de políticas y programas orientados a la democratización y perfeccionamiento del sistema mediático por su valor en sí mismo para la democracia y el desarrollo social.

## EL SISTEMA MEDIÁTICO PERUANO Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA DEMOCRACIA

Si bien la creciente influencia de los medios de comunicación en la política y la democracia tiene un carácter global, los medios pueden tener un mayor protagonismo en la construcción de agendas y de marcos de interpretación de autoridades, instituciones y asuntos políticos en sociedades con ausencia o fragilidad de sistemas de partidos, con sistemas de gobierno de carácter presidencialista y con un bajo nivel de legitimidad de las instituciones políticas en general.

Sostenemos, a manera de hipótesis, que en el Perú el protagonismo de los medios de comunicación y los grupos empresariales vinculados a ellos es particularmente significativo en la política debido a la ausencia de un sistema de partidos, al carácter presidencialista del sistema de gobierno y a las dificultades de consolidación y legitimidad del sistema político en general.

Los medios se han convertido en actores políticos y vehículos de influencia de grupos de poder económico (nacionales y extranjeros) en algunas coyunturas, con una gran eficacia para situar temas en la agenda pública y política, para desencadenar escándalos políticos, para enmarcar los rasgos y el desempeño de determinados políticos e instituciones, y para contribuir en articulación con otros actores a redefinir (ampliar, acotar o cambiar de manera sustantiva) agendas, programas y decisiones de gobierno.

Por ello resulta importante incorporar en la reflexión y el debate sobre la democracia en el Perú y los desafíos para su consolidación, no solo el rol general que desempeñan los medios sino también las características del sistema mediático, así como los vínculos e implicancias de dicho sistema en la vida política del país.

En este marco, considero que hay al menos cuatro grandes rasgos del sistema de medios de comunicación en el Perú que influyen en la vida política y la democracia: la concentración mediática; el carácter gobiernista del sistema de medios estatales; el manejo discrecional de las frecuencias de radio y televisión; y la regulación de la publicidad política en el marco de los procesos electorales.

### *Concentración mediática y márgenes para la diversidad*

Según datos proporcionados por el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (2011), en todo el país funcionan 1.140 estaciones de televisión, en tanto que en Lima opera el 10% del total. En el ámbito de la radio, según el mismo informe,

operan 2.732 estaciones, siendo Junín y Lima las regiones con los mayores porcentajes de emisoras (9% en cada región). En cuanto a número de empresas u organizaciones titulares de las autorizaciones, la cifra se reduce en la medida en que la legislación permite que una organización sea titular de hasta un 20% de las frecuencias de radio disponibles en una localidad por banda y de hasta un 30% en el caso de la televisión. En el ámbito de la radio se registra un total de 1.695 titulares y en el de la televisión de 402. Lima concentra el mayor porcentaje de titulares de radio y de televisión (20%), seguida de Junín (8%), Arequipa (7%) y Cusco (7%).

Las cifras y porcentajes referidos a las estaciones de radio y de televisión, así como a las organizaciones titulares de las frecuencias y su ubicación regional, sugieren, a primera vista, la presencia más o menos descentralizada de la radio y la televisión en el país.

Así mismo, si se revisan los datos por tipo de estación de radio y televisión, comercial o educativa, podríamos tener un panorama más o menos contrapuesto. En el año 2010, el 77% de las estaciones de radio y de televisión tenía un carácter comercial y el 23% un carácter educativo, en tanto que en el año 2011 el 76% de estaciones eran comerciales y el 24% educativas.<sup>2</sup> Hasta principios del año 2011 no se había otorgado una licencia de tipo comunitario, a pesar de que en la Ley de Radio y Televisión vigente desde el año 2005 en virtud de la aprobación de su reglamento, se reconoce la modalidad de radiodifusión comunitaria y a pesar también de que se presentaron solicitudes bajo esta modalidad.

Sin embargo, pese al gran número de estaciones de radio y de televisión, y al significativo número de organizaciones titulares de las adjudicaciones, el sistema mediático peruano tiene un alto grado de concentración en cuanto a participación en el mercado publicitario y en el ámbito de las audiencias.

En el caso de la televisión, los cuatro primeros operadores: el Grupo ATV (ATV – Global – La Tele), Plural TV – América Televisión, Frecuencia Latina y Panamericana Televisión, superan el 75% en términos de captación de la inversión publicitaria en el país y también en lo que se refiere a la audiencia promedio anual medida por la única empresa que opera en el mercado con gran

---

<sup>2</sup> Cabe anotar que el porcentaje de estaciones educativas es relativamente alto debido al número de repetidoras de televisión y de radio con el que cuenta el Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP), un sistema de carácter estatal generalmente instrumentalizado por los gobiernos de turno.

influencia en las decisiones de los anunciantes (IBOPE). Todo indica que en el proceso de tránsito de la televisión analógica a la televisión digital, el Grupo ATV está logrando fortalecer su posición de dominio debido a la acumulación de canales de gestión exclusiva, en una primera etapa como parte de una migración general determinada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

(MTC), en virtud del plan maestro para la implementación de la televisión digital (cada operador con sede en Lima se hace titular de un canal de gestión exclusiva), y recientemente a través de su participación como único postor en un concurso público que le ha permitido hacerse de más canales de gestión exclusiva en diversas localidades del país.

En el ámbito de la radio, son cuatro los operadores privados que superan en conjunto el 75% de participación en el mercado publicitario y de las audiencias: RPP, con las dos emisoras habladas con mayor sintonía en el ámbito nacional —Radioprogramas— y en Lima —Capital, esta última con proyección nacional en un corto plazo—; Corporación Radial del Perú (CRP); Corporación Universal, el único grupo de origen provinciano; y Panamericana.

A la concentración en el campo de la radio y la televisión se suma la propiedad cruzada que vincula a un sector de la prensa con el mundo de la televisión. El Grupo El Comercio, con predominio en el mercado de la prensa a través de sus diarios *El Comercio*, *Perú21*, *Trome*,  *Depor* y *Gestión*, es el accionista principal de Plural TV – América Televisión, sociedad que comparte con el Grupo La República. En las recientes elecciones presidenciales (2011), el carácter de accionista mayoritario de este Grupo se expresó en un conjunto de decisiones editoriales orientadas a apoyar a la candidata de Fuerza 2011, Keiko Fujimori.

En el Perú no existen límites a la propiedad cruzada de medios de comunicación, como en Francia o Inglaterra, países en los cuales un grupo empresarial con predominio en la prensa no puede ser socio mayoritario de una cadena de televisión de alcance nacional.

La concentración y el carácter centralista de los contenidos y las agendas periodísticas de los medios de alcance nacional limitan severamente la posibilidad de acceso de diversos sectores políticos y sociales al debate público y político. Representa también serios límites para el acceso a información plural por parte de ciudadanos y ciudadanas. Diversos actores, especialmente locales, caracte-

rizados o percibidos como “opuestos” al modelo económico neoliberal, o no tienen cabida en los medios o son enmarcados como actores políticos radicales.

En periodos electorales, la concentración influye notablemente en términos de acceso y tratamiento equilibrado de candidatos y candidatas, limitando las posibilidades de una competencia democrática equitativa entre las diferentes agrupaciones políticas y sus respectivos representantes.

### *Medios estatales de gobierno*

A diferencia de algunos países europeos, como Inglaterra, Alemania o Dinamarca, en nuestro país ha primado un manejo discrecional de la radio y la televisión estatales, concebidas no como medios de comunicación de carácter público sino como cadenas de producción y distribución de contenidos a favor de los gobiernos de turno.

El carácter distante de la idea de medios públicos se expresa principalmente en que son los gobiernos (el Ejecutivo) los que designan a los miembros del directorio y a la presidencia ejecutiva del Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP). El paso del sistema estatal de radio y televisión por los ministerios de Educación y de Cultura, y por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), no ha significado modificación alguna en este sentido.

Por otro lado, está el tema de la asignación presupuestal. A diferencia de los sistemas públicos alemán y británico, por ejemplo, cuyo financiamiento público se basa en el pago de un canon anual que hacen los ciudadanos por tenencia de televisores, el IRTP obtiene sus fondos de las partidas presupuestales que le son asignadas en el marco de los presupuestos generales que cada año son aprobados por el Congreso de la República. Dichas partidas pueden ser ampliadas durante los ejercicios presupuestales, pero ello depende de la voluntad del gobierno.

El tipo de diseño institucional en lo que respecta a la designación de sus órganos de gobierno y, consiguientemente, a las principales instancias de conducción y gestión, así como la modalidad de financiamiento estatal, son dos de los factores que inciden en el escaso margen de autonomía e independencia que tiene el sistema estatal con relación al gobierno. A ello se articula la fuerza de tradición, es decir concepciones y prácticas que se reproducen de gobierno a gobierno en el sentido de considerar que Radio Nacional y especialmente TV Perú consti-

tuyen medios de comunicación para publicitar lo positivo de los gobiernos y de la gestión de determinadas autoridades en particular.

Pero no solo TV Perú y Radio Nacional son parte de los medios estatales. En diversas regiones, provincias y distritos del Perú, los gobiernos regionales y municipales cuentan con estaciones de radio y de televisión que son manejadas también con un alto nivel de discrecionalidad y, en la mayor parte de casos, con notorios fines políticos.

En otros países con sistemas de medios públicos vigorosos y con contenidos diversificados según temáticas y tipos de públicos (canales informativos, culturales, deportivos, orientados a niños y niñas, entre otros), la ciudadanía tiene opciones que contrapesan las agendas y el tratamiento periodístico, y en general las producciones de entretenimiento de las cadenas privadas. Los medios públicos son una alternativa valorada en lo que se refiere a pluralidad política, cultural y religiosa en el espacio público, y también en lo que respecta al acceso a programas educativos, de carácter “cultural” y de entretenimiento que no se rigen por criterios de audiencia, sino que, concebidos como un servicio público, buscan ofrecer alternativas de calidad en términos de oferta televisiva.

Pareciera ser que en el Perú los medios estatales se convierten, por lo general, en instrumentos de las administraciones de turno, pero paradójicamente no siempre se les dota de inversión significativa en lo que atañe a capacitación, soporte tecnológico y capacidad de producción. Lejos de ser una alternativa para democratizar el acceso al espacio público mediático por parte de diversos sectores políticos y sociales de diferentes regiones del país, y para configurar una oferta de radio y televisión de calidad para la ciudadanía (no regida principalmente por criterios de *rating*), los medios estatales han estado al servicio de los gobiernos.

La Ley de Radio y Televisión del año 2004 dispone que el Ejecutivo presente un proyecto de ley de reforma de los medios estatales. Sin embargo, ni en el gobierno de Toledo (2001-2006) ni en el de García (2006-2011) hubo voluntad política para acatar lo dispuesto por esta norma. Durante la campaña electoral del 2011, Gana Perú ofreció como parte de su plan de gobierno avanzar en una reforma sustantiva de estos medios. No obstante, han transcurrido algunos meses desde que el presidente Ollanta Humala asumió el mando y no ha habido signos consistentes de que el actual gobierno vaya a emprenderla.



### *La discrecionalidad de la autoridad reguladora*

En nuestro país, la autoridad reguladora de la radio y la televisión es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Él es el organismo encargado de licitar, otorgar, renovar o revocar las autorizaciones de radio y de televisión. Así mismo, es responsable de que los titulares de las licencias cumplan con las obligaciones y derechos contemplados en la Ley de Radio y Televisión y su reglamento. A diferencia de otros países, como Chile, Argentina, Francia o Alemania, el nuestro no cuenta con una autoridad reguladora autónoma del Ejecutivo, con directorios designados en virtud a consensos políticos entre gobiernos y partidos de oposición, ni con márgenes de participación de personas vinculadas a organizaciones y redes de la sociedad civil.

En el Perú ha primado un manejo discrecional, patrimonial y clientelista de las frecuencias de radio y televisión. En ciertas coyunturas, la capacidad de otorgar licencias, renovarlas o revocarlas ha sido utilizada para “premiar” (¿o devolver favores?) a determinados operadores o más bien para “sancionarlos” por mantener una línea crítica y opositora a los gobiernos de turno. Esto ocurrió, por ejemplo, con la injustificada cancelación de la licencia de Radio La Voz de Bagua, en junio del 2009, en el contexto de las protestas amazónicas, o de la licencia del canal de televisión Radio Televisión Oriente de Yurimaguas, a principios del 2010.

El tema de la autoridad reguladora y su manejo discrecional desde el Ejecutivo es uno de los aspectos neurálgicos del sistema de medios en el Perú<sup>3</sup> y sus implicancias para la configuración de un espacio público más democrático, plural y descentralizado. Se hace necesario crear un consejo nacional de radio y televisión, con una composición plural en su directorio o consejo directivo, producto de un acuerdo político entre los gobiernos y las fuerzas políticas presentes en el Congreso. La Ley de Radio y Televisión del año 2004 supuso la creación del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), órgano de carácter consultivo (no vinculante), que no puede pronunciarse por cuestiones de fondo en materia de concursos para la adjudicación de frecuencias. A pesar de su interesante fomento de la investigación vinculada a medios y el debate que genera, su capacidad de intervención está severamente limitada.

Un organismo autónomo de los gobiernos de turno, con facultades para conceder, renovar y revocar licencias de radio y televisión sobre la base de reglas y

---

<sup>3</sup> Puede verse al respecto Perla (1995) y Gargurevich (1987), entre otros.

procedimientos claramente determinados y transparentes, permitiría acotar las posibilidades de lo que hasta ahora ha venido ocurriendo: el uso o la instrumentalización de la administración de las frecuencias de radio y de televisión (hoy en día en tránsito de lo analógico a lo digital) para favorecer a operadores privados e indirectamente a determinados grupos o líderes políticos, especialmente en el gobierno. Así mismo, se debiera incorporar progresivamente a los gobiernos regionales y a otros actores locales en el marco de un sistema de regulación con carácter descentralizado.

### *Las campañas publicitarias en el marco de procesos electorales*

Considero que el Estado debiera generar un fondo público para solventar franjas electorales absolutamente gratuitas para los partidos que participan en competencias electorales generales (nacionales), regionales y municipales. El financiamiento público de las campañas podría constituir un incentivo para las organizaciones políticas que cumplan con la Ley de Partidos, que cuenten con comités partidarios (reales, funcionando) y organicen elecciones internas.

Las campañas publicitarias son muy costosas; generan en los partidos la imperiosa necesidad de obtener fondos de donantes poderosos, de los que se habla a media voz o sencillamente no se habla.

Según las cifras declaradas a la ONPE sobre gastos de campaña electoral en el 2011, de los aproximadamente 25 millones de soles invertidos en segunda vuelta por Gana Perú y Fuerza 2011, más del 80% se destinó a la publicidad en medios, fundamentalmente televisivos.

Así, se hace necesario redefinir la regulación en este campo y garantizar franjas gratuitas en radio y televisión comerciales, educativas y comunitarias, de alcance nacional y local, para partidos políticos y alianzas electorales en periodos de elecciones, en la idea de garantizar una competencia político electoral más equitativa.

Quedaría así prohibida la libre contratación de publicidad política por parte de partidos y alianzas electorales, agrupaciones que serían menos vulnerables a la intromisión de intereses corporativos que se produce en cada elección a través de cuantiosas donaciones.

En relación con el tema de los medios y las campañas, es necesario discutir también el tratamiento desequilibrado y, en algunos casos tendencioso, que los

grupos mediáticos, especialmente en radio y en televisión, le confieren a los candidatos y candidatas. Este trato inequitativo no tiene que ver con los espacios de opinión sino con los contenidos periodísticos de carácter informativo. En otros países, como Chile, el tratamiento periodístico en programas de televisión informativos, de análisis y opinión, tiene que ser proporcionado en términos de tiempo, pero también en lo que se refiere a tipos de encuadre periodístico (positivo vs. crítico, negativo y en algunos casos “desleal”). Se busca el mayor equilibrio posible en el tratamiento informativo, sin limitar los canales de opinión que los medios construyan sobre las opciones políticas en competencia.

## COMENTARIOS Y APORTES

### *Luis Peirano*<sup>4</sup>

Voy a exponer brevemente dos ideas a partir de la presentación de Jorge Acevedo. La primera tiene que ver con los principios y la segunda con las realidades. Los principios de democracia y medios de comunicación son más o menos claros en la idea de equilibrar libertad de expresión con pluralismo político y sociocultural. El gran problema es cómo lograr que la posibilidad de un cambio ingrese al debate político y eventualmente se concrete. Ese es el tema: de qué forma pasamos de nuestra realidad a otra, teniendo como referencia los casos europeos y norteamericanos y en función de las tipologías que esclarecen la situación, pero que al mismo tiempo nos amarran y son insuficientes para explicar cabalmente un contexto. En el caso peruano, estimo que predomina el modelo norteamericano que concibe a la comunicación como un negocio, con una débil regulación y una casi insignificante presencia de medios públicos.

En el mundo desarrollado existen organismos reguladores con un carácter autónomo, pero en el Perú no somos capaces de admitir ni siquiera un debate sobre este tema. ¿Cuál es la salida entonces? La autorregulación es interesante, pero no basta. El Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana es una buena experiencia al respecto, pero en el caso de la radio y televisión (que usan el espectro electromagnético, un bien público) es distinto. La autorregulación no va a resolver nada y tampoco el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV).

---

<sup>4</sup> Ministro de Cultura, profesor principal de la PUCP y director de la Dirección Académica de Relaciones Institucionales (DARI).

## *Santiago Carpio*<sup>5</sup>

¿Qué estamos haciendo en el CONCORTV? Sabemos de las limitaciones de un consejo consultivo y no regulador. Estas restricciones están fijadas por la ley, que impide que efectuemos muchas cosas que nos gustaría hacer para promover una comunicación más democrática. En el tiempo que llevo en el CONCORTV, se han presentado dos casos de reclamo o queja ciudadana. Uno fue en el campo de la radio respecto de una opinión emitida que no llegó a mayores. El otro fue más interesante en términos de reflejar la complejidad del sector: un señor que representaba a una asociación presentó un reclamo por haber visto un adelanto en televisión, dos minutos antes de las diez de la noche, sobre un reportaje de prostitución en Holanda cuyas imágenes consideraba ofensivas. El reclamo demoró dos años en llegar al CONCORTV, cuando el programa, los productores y los periodistas ya no trabajaban en el canal que había transmitido el reportaje. Era, por lo tanto, casi imposible opinar sobre el tema. Entonces, la observación más grave que hicimos fue presentarle la queja al viceministro y decirle que no tenía sentido presentar opinión dos años después del reclamo. Esto refleja las condiciones de trabajo y los límites del CONCORTV.

En el consejo consultivo también hemos venido realizando estudios sobre el consumo de medios y las críticas de la ciudadanía a los canales y emisoras.

La composición del consejo es muy amplia. Está conformado por la Asociación Nacional de Anunciantes, la Asociación Nacional de Consumidores, la Asociación Nacional de Centros, el Colegio de Periodistas y el Colegio de Profesores (que nunca presentaron representantes); también están el Consejo de la Prensa Peruana, las facultades de comunicación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la radio y televisión comercial y la radio y televisión educativa. Por el hecho de ser este organismo tan plural, tenemos muchas limitaciones: no hay forma de que la ley nos permita ser vinculantes en nuestras opiniones.

Lo que quiero resaltar, finalmente, es el tema de los códigos de ética en la radio y la televisión, una cuestión que tiene que ver con la autorregulación. La ley obliga a la presentación de códigos. Pese a ello, más del 60% de emisoras no cuentan con un código de ética. Lo que tenemos que lograr, en primer lugar, es que exista ese documento. En segundo lugar, garantizar que

---

<sup>5</sup> Presidente del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) y docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

se cumplan sus disposiciones, entre ellas, el horario de protección familiar. Sin embargo, en muchos casos los códigos son solo saludos a la bandera.

***Eduardo Villanueva***<sup>6</sup>

El problema de los medios es muy complejo. Por un lado está el tema del respeto a la libertad y privacidad de las personas, una cuestión importantísima que la legislación peruana ya trata, aunque con el obstáculo de la incapacidad del sistema judicial de enfrentar los problemas de manera rápida. Luego está el tema de la objetividad periodística en general y específicamente en los periodos electorales. También está la cuestión de la representatividad cultural: ¿qué tan representativos de nuestra sociedad son los medios? Son varios aspectos a la vez que escapan del ámbito de la radio y televisión y que incluyen a la prensa porque hay un proceso de concentración y convergencia.

A todo esto hay que sumarle la cada vez mayor importancia de los nuevos medios y la presencia de transnacionales. Si la prensa jugara limpio, ¿estaría mal la concentración? La pregunta es: ¿cuál es el problema más urgente? Debemos definirlo para saber cómo atacarlo. Personalmente, no me queda claro por dónde deberíamos acercarnos a un problema en particular.

La manera en que muchos jóvenes se enteran de lo que ocurre en el mundo es por el acceso a plataformas como Facebook, que nunca vamos a poder regular. Ayer, yo mismo me enteré de la muerte de Steve Jobs por ese medio. Jamás se me ocurriría ir a un medio de comunicación local para averiguar eso. Es una pérdida de tiempo: lo único que hacen es repetir lo que se dice en otros lados. Entonces, lo que uno tiende a hacer es alejarse de la esfera mediática local e ir a la esfera mediática global, con lo cual se termina consumiendo medios dirigidos a públicos absolutamente distintos de los que uno forma parte.

Podemos regular la cuestión mediática, pero ¿qué hacemos con los contenidos? Vemos el caso de RBC (Canal 11). Imagínense que RBC admite todos los estándares de objetividad periodística del mundo: ¿de qué sirve eso si al final nadie lo ve? Nadie está interesado en un canal descapitalizado porque el negocio de la televisión va a ir reduciendo su capacidad de inversión cada año. La publicidad está migrando a otros mercados. Cuando hablamos de regulación, hablamos de varias formas de regulación en distintos ámbitos regulatorios. ¿A quién se dirige esa regulación y cómo se realiza?

---

<sup>6</sup> Profesor asociado del Departamento de Comunicaciones de la PUCP.

Finalmente, habría que hacer una evaluación crítica de la experiencia de la expropiación de los medios en 1974, de cuáles fueron las carencias o los límites del modelo que se intentó implantar durante el gobierno militar. Se suponía que ese modelo iba a resolver el tema mediático de la concentración y que todos los periódicos se iban a convertir en grandes medios comunitarios, por corporaciones e interés gremial, pero todo fue un fracaso. No había manera de hacerlo.

Evaluar la experiencia de 1974 es un ejercicio crítico para darnos cuenta de lo que no puede funcionar en nuestro país. ¿Qué es lo más urgente de los problemas de la comunicación? ¿Cuál sería el gran ámbito regulatorio al que deberíamos dirigirnos? Por último, ¿es cuestión de agilizar los sistemas regulatorios que ya existen o se necesita un cambio estructural en la manera en que se maneja lo mediático en el Perú?

*Sandro Macassi*<sup>7</sup>

El tema presentado por Jorge Acevedo aborda muchos aspectos de la vida social, cultural y política del país. Me acercaré a él a través de la estrategia, porque he estado muy cerca de la experiencia de la Asociación Calandria a inicios de la década, con un proceso de recolección de más de 80 mil firmas para presentar una iniciativa de ley de radio y televisión, que concluyó con la aprobación de la ley vigente que, como se ha expuesto, tiene muchos límites.

¿Frente a qué derrotero estamos? ¿Nos hallamos frente a una iniciativa para generar una nueva arquitectura de la propiedad de los medios o más bien frente a una reingeniería de la producción informativa? Si nosotros transformamos la propiedad de los medios y apostamos por la pluralidad de esta propiedad, ¿veremos inmediatamente un cambio en la producción informativa? Tengo mis dudas al respecto.

El análisis que hace Jorge sugiere una estrategia sobre la propiedad de los medios y deja de lado el tema de la producción informativa. Creo que en esa cuestión hay asuntos pendientes. Hacer cumplir la ley en los términos de códigos de ética es clave, pero también son importantes las iniciativas que fomenten más procesos participativos, como la de instituir un defensor del lector, del televidente y del radioescucha. Esa es una alternativa que puede fortalecer la relación entre el ciudadano y el medio, un vínculo que ha sido descuidado.

---

<sup>7</sup> Jefe de proyectos del Instituto de Opinión Pública de la PUCP.

Mi reflexión va por el lado de la estrategia: ¿en qué momento del proceso de políticas públicas nos encontramos? ¿Existe la suficiente información como para demostrar cuantitativamente la situación de la prensa? Se dice mucho de los medios en Facebook y blogs, ¿pero qué estudio ha demostrado empíricamente esto? Hay un esfuerzo del CONCORTV en términos de investigación, pero solo centrado en el tema de los niños.

Cuando me refiero a discutir políticas públicas, no quiero decir necesariamente que hay que crear una ley, algo que podría ser más o menos sencillo, sino que hay que generar una política pública consensuada entre los actores, los afectados y los beneficiados con una posible iniciativa legislativa. Todas las iniciativas han sido minimizadas. ¿Existe una fuerza activa que lidere este proceso? ¿Qué propuesta hay sobre la mesa? ¿Dónde estamos en el proceso de construcción de políticas públicas? Creo que lo más importante es analizar las condiciones para generar una iniciativa, considerando su envergadura y, primordialmente, sobre qué foco se va a trabajar.

### ***Blanca Rosales***<sup>8</sup>

Quisiera explicar algunas de las cuestiones críticas que hemos encontrado en TV Perú (Canal 7) y en Radio Nacional, medios de comunicación del Estado. En primer lugar, en el gobierno pasado ha habido una ausencia de políticas de comunicación, al menos explícitas. En segundo lugar, ha habido una especie de desmantelamiento de la radio y la televisión estatales, y en contrapartida, un favoritismo por el sector privado. Yo imaginaba que Canal 7 tenía la mayor cobertura nacional y las mejores repetidoras, pero resulta que hay cadenas privadas que tienen un mayor alcance. En la gestión anterior no se renovó ninguno de los transmisores que fueron donados por el gobierno francés al Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP).

Radio Nacional fue entregada a la Asociación Peruana de Autores y Compositores. Esta nueva gestión ha recuperado la radio con una cobertura muy limitada, incluso en Lima.

Por otro lado, *El Peruano* genera 25 millones de soles de utilidades al año en materia de publicación de avisos (normas legales), una porción del mercado que es apetecida por corporaciones privadas.

---

<sup>8</sup> Directora de la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

A TV Perú se le han restringido prácticamente todas sus competencias en el ámbito nacional. No tiene mediciones, no tiene nada que permita saber quién lo ve. Eso hace que en términos de publicidad no signifique nada.

Estamos en el peor momento de los medios del Estado. Cuando escucho la palabra “regulación”, inmediatamente oigo que hay que convertir a la televisión estatal en un sistema público, lo que en general me parece muy necesario. Pero se debiera garantizar vías o canales específicos de comunicación para los gobiernos, de forma que puedan dar a conocer los avances y retos de la gestión de cara a la ciudadanía.

*Carlos Rivadeneyra*<sup>9</sup>

Es interesante que la concentración en el sistema de medios se vea a la par con la publicidad y no solamente con la propiedad, porque en el Perú hay varias figuras que se esconden detrás de la propiedad de los medios, que es el núcleo duro del negocio de las corporaciones mediáticas.

Me parece de interés también que se haga mención a los principios para luego poder pensar en políticas en un escenario como el peruano, que presenta lo inclusivo, lo intercultural y lo plural como ejes para generar políticas. Hace seis años, cuando era miembro del Consejo Consultivo de Radio y Televisión, en una reunión con Cayetana Aljovín, viceministra de Comunicaciones, se le informó que había 60% de estaciones de radio y televisión que no cumplían con la entrega del código de ética. “¿Qué hacer al respecto?”, le preguntamos. “Hay que sancionarlas”, nos respondió. Ha pasado casi una década y no se ha hecho nada.

Es necesario tener en cuenta el escenario digital para ver hacia dónde están migrando las plataformas de contenidos. En este nuevo escenario, debemos pensar qué es lo local y lo global; no importa de dónde viene la información, sino que esta aparece. Entonces, debemos discutir qué regular y cómo regular. Se piensa: la regulación es mala y Velasco fue de lo peor. ¿Y acaso la autorregulación es exitosa? ¿Tenemos mejores contenidos en la radio y televisión que hace treinta años? No solo hay que pensar en la producción informativa, sino también en las culturas: debemos plantear la diversidad de nuestro país para, a partir de ella, poder analizar los medios.

---

<sup>9</sup> Coordinador regional de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (ALC).



***Lizet Graham***<sup>10</sup>

La Ley de Radio y Televisión nació en parte por una demanda ciudadana, pero su formulación final no incorporó el rol de la ciudadanía en la regulación. Es una ley que se conoce y usa poco. Ha perdido su intención inicial. Es una norma por algunos admirada y por otros criticada. Muchos medios cumplen con los requisitos formales: tener un código de ética y un mecanismo de autorregulación. Sin embargo, cuando uno analiza el contenido, no necesariamente está marcando una agenda nacional o de desarrollo del país. La ley ha perdido el sentido del ciudadano porque no se le da un uso cotidiano. Lamentablemente, no se la ha divulgado ni se cumple a cabalidad.

***José Arévalo***<sup>11</sup>

La presentación de Jorge tiene la bondad de ser como un paraguas: permite poner todos los elementos que debemos discutir sobre la mesa. Quiero dedicarme en esta intervención a plantear el tema fundamental que deberíamos discutir en términos de estrategia. Estamos hablando de autorregulación de medios, de concentración, de publicidad, pero pareciera que solo nos referimos a comunicadores o a empresarios de la comunicación, y no debería ser así.

Todo esto deberíamos plantearlo partiendo del debate sobre el derecho a la comunicación que tienen todos los ciudadanos. Y desde ahí, empezar a discutir estos temas; si no, el debate se verá reducido solo a este grupo. Si trasladamos las discusiones hacia el derecho a la comunicación que tienen los ciudadanos, lograremos debatir desde otras formas e incluir a los ciudadanos como sujetos de este derecho y protagonistas de esta discusión tan importante.

Revisemos las experiencias que hay en otros países. El mismo caso argentino del que se ha hablado aquí no podría haberse logrado si no hubieran participado organizaciones sociales en el debate defendiendo su derecho a la comunicación. La ciudadanía ahora entiende que esta discusión no es solamente entre empresas

o comunicadores, sino entre todos los ciudadanos que tienen que debatir no solo sobre el tipo de información al que deben acceder, sino sobre el acceso y la gestión de medios, o sobre qué modelo de comunicación necesita nuestro país. Creo

---

<sup>10</sup> Miembro de la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

<sup>11</sup> Miembro de Artesanos de la Comunicación.

que si hay que hablar de estrategias, hay que empezar por ahí: reconocer que este debate tiene que ver con uno más amplio, que es el derecho a la comunicación.

*Carlos Cárdenas*<sup>12</sup>

He participado en varios debates sobre medios de comunicación en diferentes partes del país, y la enorme diferencia que encuentro entre los que ocurren en Lima y los de provincia es de percepción. Cuando se discute acá, básicamente tenemos como referente los canales de televisión que vemos en Lima. La televisión produce un fenómeno psicológico: uno piensa que lo que ve en la pantalla lo está viendo el resto del país, y eso no es así.

En el Perú hay 1.152 autorizaciones de televisión. De ese universo, 419 corresponden a empresas de televisión locales que no son parte de las cinco cadenas nacionales o de las nueve cadenas que han obtenido autorización para la televisión digital, incluidas las religiosas. Las cinco principales cadenas televisivas de Lima, que producen 24 horas de televisión al día, generan apenas 50 mil horas de televisión. Los 400 canales generan dos millones, y se trata de una producción real. Son autorizaciones vigentes y es una producción que se está realizando. Uno puede argumentar que esos canales repiten y piratean material, pero si se considera el contenido que se está transmitiendo, en el Perú la televisión no está constituida solo por estos canales pequeños sino por un universo mucho mayor que no participa de esa torta publicitaria, pero que tiene una economía que funciona. Entonces, hay una parte de ese universo que es invisible, no solamente en lo que respecta a los contenidos, sino también a los mecanismos por los cuales existe.

Son canales que tienen 20 o 25 años de existencia y que están peleando por su participación y crecimiento. Estoy hablando principalmente de canales de televisión local, básicamente empresas. He tratado de retirar de la contabilidad que hemos hecho a los canales religiosos y los municipales, porque son un universo mucho mayor y todos estos de los que hablo son canales que tienen autorizaciones vigentes. Existen muchísimos canales regionales o municipales que no las tienen, pero no entran en ninguna contabilidad.

El tema es que todo este universo resulta siendo invisible. Además, no solamente lo es para este tipo de eventos, sino también para el Estado. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a pesar de mantenerlos en las relaciones y de publicar el dato numérico al día, no funciona como un interlocutor del Estado.

---

<sup>12</sup> Presidente de Red TV.

Durante el proceso de discusión del paso a la televisión digital, participé como representante de Red TV en algunas de las reuniones que se llevaron a cabo en el 2009, y me dio una rara sensación de que el tema ya venía conversándose hace tiempo y de que yo llegaba tarde a la discusión. Y era así. El país estaba tratando de convalidar lo que después fue el Plan Maestro de Televisión Digital Terrestre. Por supuesto, este plan contiene serias discriminaciones en contra de los canales locales y a favor de los nacionales, como por ejemplo, que a todas las cadenas nacionales de televisión se les ha entregado una señal adicional en digital (UHF) para la transición en simultáneo, que va desde ahora hasta el apagón analógico. En cambio, los canales pequeños, como la frecuencia no alcanza, se tienen que reunir entre tres. Esto conlleva a que en Huancayo, por ejemplo, solo haya tres canales en UHF: se unirán y sobrarán alrededor de 23 frecuencias.

Todo esto se conversó en reuniones absolutamente cerradas. Se dijo por todo lo alto que habría un foro de televisión digital (Foro ISDTV), que copiaba un poco el modelo del foro de televisión brasilero, y en el que iban a estar presentes no solamente los medios de comunicación, sino todos aquellos que estaban ligados a la industria: anunciantes, asociaciones de consumidores, universidades, institutos superiores, agencias de medios, distribuidores de equipos. Ese foro solo se reunió una vez. En un momento en que se está haciendo un tránsito sumamente importante a lo digital, no se está dando realmente ningún tipo de discusión. Es más, el MTC solo considera este tema desde un punto de vista absolutamente técnico: “Esta es una distribución tecnológica de frecuencias a los operadores”, dice, cuando en realidad es un mecanismo más para mantener las cosas como están e incrementar la concentración.

En la práctica, este tema no es solamente de invisibilización de un enorme grupo de canales locales de televisión que vienen produciendo hace mucho tiempo, sino de una cada vez mayor concentración de algunos medios en la capital. En términos reales, lo que está ocurriendo es que está dándose un proceso en el que no se permite la intervención y participación de estos grandes grupos de medios aislados que tienen muy poca representación (Red TV solo representa a 40 canales de un grupo de 400) y un escaso peso político, con lo que no hay capacidad de interlocución en el Estado.

**Luis Olivera**<sup>13</sup>

A fines de los años setenta, Desco publicó un trabajo pionero sobre la experiencia de lo que se llamó la socialización de la prensa, llamado *Prensa, apertura y*

<sup>13</sup> Profesor asociado del Departamento de Comunicaciones de la PUCP.

*límites*, a cargo de un equipo que coordinó Luis Peirano. Valdría la pena revisar qué temas se señalaban ahí y cuáles habría que rescatar para tratar de pensar en un contexto que es mucho más complicado y totalmente distinto en términos políticos, de desarrollo tecnológico y de presencia de la sociedad.

Se tiene que estudiar el cambio de paradigma en la relación entre comunicación y política, en la que hay un predominio de la primera sobre la segunda, una presencia mucho más masiva y peruana. La política y la comunicación ya no son de élite, son más bien de masas, son totalmente heterogéneas, como lo es el propio Perú. Entonces, creo que en la perspectiva del derecho a la comunicación hay que entender cómo logramos los distintos actores, emisores, receptores y medios que lo que se comunique tenga la calidad que los ciudadanos requieren en un escenario cultural tan complejo.

***Martín Carrillo***<sup>14</sup>

En primer lugar, valoro la iniciativa de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP y el aporte de Jorge Acevedo. Por otro lado, así como hay muchas revistas que nunca llegan a un segundo número, espero que esta no sea la primera ni la última reunión.

En segundo lugar, valoro este espacio también en tanto lo promueve la universidad. Estos temas tienen que analizarse con las claves de los actores de la comunicación, pero desde una perspectiva propia, que es la universitaria. Es decir, es necesario ver qué hacemos como profesores y para qué sirve el espacio universitario frente a este universo.

Una tercera reflexión es que el debate se ha planteado entre el Estado y el mercado —cómo regula el Estado y los actores del mercado—, y creo que hay un tercer actor excluido, que son las audiencias, el público, la gente. Deberíamos tener una perspectiva triple. Son tres los actores y no los conocemos mucho.

Hay que construir mucho más, hacer una escala progresiva de enriquecimiento colectivo. Por lo tanto, creo que nos falta Estado, pienso que aquí hay comentarios importantes, pero hay que evaluar de dónde venimos, por qué llegamos a eso y hacia dónde vamos.

---

<sup>14</sup> Profesor de legislación en comunicaciones de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP.

Las definiciones de mercado, sujetos, radios alternativas, mundo oficial comercial, Lima y el resto del país, son importantes. Así como hay que hacer un derecho de la información, se debe convocar a economistas y a gente del mundo de las empresas para que hagan una economía de la información. Esta es una especialidad que en otros países se conoce y se valora. Hay que poner luz sobre este tema.

Creo que hay una responsabilidad importante. Hay que conocer más al mercado, al Estado, y analizar y plantear perspectivas; y creo que hay que empoderar a la audiencia. La sociedad civil es muy débil y ahí está el mundo universitario: tenemos que empoderarnos, expresar nuestra opinión, participar de distintas maneras. Hay ahí una perspectiva de tres ámbitos que se deben trabajar.

Para terminar, entre los años 2000 y 2001 se perdió en el Perú la oportunidad política de reordenar el dial. El año pasado hubo una oportunidad tecnológica, que fue el cambio digital, y se perdió la segunda oportunidad de reordenar, con criterios objetivos y técnicos, a los actores del mundo de la radio y la televisión. No podemos seguir perdiendo oportunidades, porque nos van a pasar factura por nuestra responsabilidad. Todo lo que hemos descrito aquí son los problemas en el ámbito analógico. ¿Vamos a llevar esos problemas a lo digital? ¿Con lo digital se van a solucionar o se van a multiplicar? Hay un tema aquí muy importante y corresponde a las actuales autoridades tomar decisiones al respecto. Sin embargo, lo digital, que se plantea como una panacea, si bien tiene muchos aspectos positivos, requiere de políticas, decisiones de Estado, inversiones, pero también de la participación de quienes somos usuarios.

### ***Rodolfo Aquino***<sup>15</sup>

Me parece que en el debate hay que reforzar la idea de la ciudadanía y la importancia del derecho ciudadano a la comunicación. Este es un elemento crucial que no debemos perder de vista. Cuando en la campaña electoral se planteó la revisión de la Ley de Radio y Televisión, el tema se trasladó intencionalmente al asunto de la libertad de prensa, y no se trata solo de propietarios de medios ni de comunicadores. El asunto va más allá: creo que hay que fortalecer a la ciudadanía en su derecho a la comunicación.

Por otro lado, la ley vigente señala que el espectro radioeléctrico es un bien común del Estado. Siendo un bien escaso, tenemos que replantearnos cómo usarlo, si

---

<sup>15</sup> Director ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Radio (CNR).

su uso será para unos pocos o más bien para diversos sectores de la sociedad. Me pregunto, cuando se plantea el tema de la libertad de expresión, por qué se tiene que pensar siempre en esa libertad como el acceso a los medios de comunicación y no como un derecho de participación en el espectro radioeléctrico. Desde mi punto de vista, creo que hay un enorme error ahí porque la ciudadanía —pensemos en comunidades aymaras o quechuas— solo tendrá un pequeño momento para participar en los medios y ese es su acceso, esa es su libertad de expresión. ¿Por qué no podemos pensar que debe tener participación en el espectro radioeléctrico? ¿Por qué no pensar que los ciudadanos pueden manejar sus propios medios de comunicación y generar sus propios discursos?

Se trata de un tema que nos genera una serie de preguntas y que hay que mirar desde la perspectiva de la gente. Es decir, no hay que verlo solamente del lado de la especialidad. En este punto sí hay un sentimiento encontrado porque, por un lado, la normatividad internacional nos dice una cosa y, por otro, la nuestra nos dice otra. ¿Cómo encajar entonces? Creo que este tercer actor —el ciudadano— tiene que estar más presente. Tenemos que fortalecer su presencia, hacer que se apropie de la discusión. Es un tema de derechos. Por último, me parece que por el lado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública hay aún mucho que hacer.

## CIERRE DE LA REUNIÓN

*Juan Gargurevich*<sup>16</sup>

En principio, quiero agradecerles por su participación en esta reunión, que es la primera y de ningún modo será la última en este esfuerzo por discutir temas relevantes para la democracia y el pluralismo en nuestro país desde el campo de las comunicaciones sociales.

Recojo lo planteado por Martín Carrillo sobre el rol de la universidad: hay que ver cuáles son las propuestas que podemos hacer como facultad y como centro universitario. Nosotros estamos inaugurando con esta reunión un foro permanente, de presentación de investigaciones, de reflexión, de debate y de propuestas también.

---

<sup>16</sup> Decano de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP.

¿Qué nos planteamos desde el punto de vista de la universidad? En primer lugar, establecer una agenda de investigación, porque el rol principal de la PUCP es el de investigar para colaborar con la sociedad civil. En segundo lugar, continuar y enriquecer lo que se ha planteado aquí, como ciertos aspectos centrales referidos a los medios de comunicación, la democracia y la política en nuestro país. Esperamos contar con ustedes en este esfuerzo, que siempre tendrá un carácter abierto a la investigación y el debate sobre viejos temas referidos al derecho y a las políticas de comunicación, pero también sobre otros temas necesarios mucho más complejos en términos de desarrollo tecnológico, emergencia de nuevos medios, cambios en las estructuras de propiedad de los medios, y complejidad de los medios regionales y locales, entre otros. ❖

## BIBLIOGRAFÍA

### **Bourdieu, Pierre**

2005 *Sobre la television*. Barcelona: Anagrama.

### **Castells, Manuel**

2009 *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

### **Curran, James, Shanto Iyengar, Anker Brink Lund e Inka Salovaara-Moring**

2009 “Media System, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study”. En *European Journal of Communication* 24, pp. 5-26.

### **Dahlgren, Peter**

2009 *Media and Political Engagement. Citizens, Communication and Democracy*. Cambridge, Nueva York.

### **Ferry, Jean-Marc et al.**

1998 *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.

### **Habermas, Jürgen**

1982 *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: GG Mass Media.

1998 *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

### **McCombs, Maxwell**

2005 “The Agenda-Setting Function of the Press”. En Overholser, Geneva y Kathleen Hall, *The Press Institutions of Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

2006 *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.

2007 “The Agenda-Setting Theory”. En *Cuadernos de Información*

20, Universidad Católica de Chile, pp. 44-50.

**McNair, Brian**

2011 *An Introduction to Political Communication*. Nueva York: Routledge.

**Norris, Pippa**

2001 “¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post industriales”. En *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 4, abril, pp. 7-33.

2004 “Global Political Communication: Good Governance, Human Development and Mass Communication”. En Esser, Frank y Barbara Pfetsch, *Comparing Political Communication. Theories, Cases and Challenges*. Nueva York: Cambridge University Press.

**Norris, Pippa** (ed.)

2010 *Public Sentinel. News Media & Governance Reform*. Washington D. C.: The World Bank.

**Odugbemi, Sina**

2008 “Public Opinion, the Public Sphere, and Quality of Governance: An Exploration”. En Odugbemi, Sina y Thomas Jacobson, *Governance Reform under Real – World Conditions. Citizens, Stakeholders and Voice*. Washington D. C.: The World Bank.

**Odugbemi, Sina y Thomas Jacobson**

2008 *Governance Reform under Real – World Conditions. Citizens, Stakeholders and Voice*. Washington D. C.: The World Bank.

**Sartori, Giovanni**

2001 *Homo Videns: la sociedad teledirigida*. México, D. F.: Taurus.

2003 *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica – Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

2009 *La democracia en 30 lecciones*. México D. F.: Taurus.

**Thompson, John**

1996 “La teoría de la esfera pública”. En *Voces y Culturas*, núm. 10, Barcelona, pp. 1-12.

1998 *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

2001 *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

**Washbourne, Neil**

2010 *Mediating Politics. Newspapers, Radio, Television and the Internet*. Nueva York: Open University Press.



**Wolton, Dominique**

1998 “La comunicación política: construcción de un modelo”. En  
Ferry, Jean-Marc et al., *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.