

# Medios de comunicación y democracia

---

Natale Amprimo Plá

*En nuestros días un ciudadano a quien se oprime no tiene más que un medio para defenderse y es dirigirse a la nación entera y, si se mantiene sorda, al género humano; no tiene más que un medio para hacerlo y consiste en la prensa... la prensa es por excelencia el instrumento democrático de la libertad.*

ALEXIS DE TOCQUEVILLE<sup>1</sup>

Cuando el 7 de diciembre del 2001 el gobierno del presidente Alejandro Toledo remite al Congreso, para su aprobación, el Proyecto de Ley de Modernización y Transparencia de los Servicios de Telecomunicaciones, la opinión pública del país se hallaba profundamente sensibilizada por los alcances y profundidad de la corrupción del régimen fujimorista, expuestos en forma cruda por la difusión de los tristemente célebres “videos de la corrupción”, que mostraron hechos sin precedentes en la historia de nuestra turbulenta política nacional.

La ciudadanía, confrontada con el desfile de personajes de la empresa, de la política, de la banca, y también de la prensa escrita y de radio-difusión, filmados con las manos en rumas de billetes, o negociando favores, exigía de las autoridades acciones concretas.

El sentimiento nacional era el de retirar, sin más trámite, las autorizaciones y licencias a las empresas de televisión cuyos propietarios y directivos dispusieron de las señales electromagnéticas poniéndolas, por dinero, al servicio del fujimorato, lo cual se agudizó luego de la divulgación del video de Ernesto Schutz, de Panamericana Televisión, el 2 de octubre del 2001.

---

1 TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la democracia en América*. Tomo I. Madrid: Aguilar, 1989.

Incluso se polemizó sobre la conveniencia de revocar las autorizaciones y licencias aplicando una medida administrativa sustentada en el artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones de 1993. Lo cierto es que no existían antecedentes de la aplicación de este tipo de sanciones a casos similares, lo que, agregado al conocimiento y denuncia de reuniones de altos exponentes del toledismo con los dueños de los canales en cuestión, motivó la decisión del Ejecutivo que zanjó la polémica, evitando esta vía, que hubiera podido interpretarse como una vulneración a derechos constitucionales o una pretensión de querer tomar los medios para beneficio propio del gobierno.

El proyecto del Poder Ejecutivo fue derivado para su dictamen a la Comisión de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, que entonces tenía el honor de presidir, donde conscientes de la enorme responsabilidad que nos encargaban, optamos por constituir un grupo de trabajo y debatir con amplitud el proyecto del Ejecutivo.

Por ello se acordó invitar a empresarios, periodistas y representantes de la sociedad civil para exponer sus puntos de vista y enriquecer con valiosas experiencias nuestros debates.

Al constituir el grupo de trabajo éramos también conscientes de que existía un sector de la opinión pública y de la prensa que exigía actuar con rapidez, pero ello implicaba negarnos a un estudio riguroso y profundo, como en efecto se hizo, que abordara los aspectos técnicos, sociales e incluso políticos de la problemática de los medios de comunicación.

Para nadie es desconocida la importancia creciente de los medios de comunicación en la vida social, por su impresionante desarrollo alcanzado y su consecuente capacidad de influenciarnos, que, como bien dice Daniel Bell, “el punto crucial de toda sociedad posindustrial lo constituye el hecho de que el conocimiento y la información llegan a convertirse en recursos estratégicos y transformadores de esa sociedad, igual que el capital y el trabajo lo han sido en la sociedad industrial”,<sup>2</sup> de ello ha sido testigo de excepción la sociedad peruana, cuando la tarde del 14 de setiembre del 2000 se difundió, a través de un canal por cable, el tristemente célebre video “Kouri-Montesinos”, que en dos meses y siete días derribó por la presión ciudadana un régimen autoritario, aceptado incluso internacionalmente.

---

2 BELL, Daniel. “La revolución tecnológica de las comunicaciones y sus consecuencias”. *Harvard – Deusto Business Review*. Primer trimestre de 1981, p. 38.

Este fue un aspecto positivo de la labor que la sociedad espera de los medios de comunicación y que en cierta medida representó el desempeño de algunos de estos y de periodistas que a lo largo de la década fujimorista no abdicaron de su deber de informar con objetividad y se convirtieron en el último reducto de la libertad de los ciudadanos peruanos.

De otro lado, más cercanamente, hemos podido también apreciar el papel de los medios de comunicación en la campaña electoral del 2006, cuando publican encuestas que muchas veces pueden perturbar al ciudadano, o solo difunden la actividad política de determinados candidatos, afectando su derecho a votar libremente y sin presiones por la opción política de su preferencia, al inducirlo a elegir la “opción ganadora” evitando el llamado “voto perdido”.

Otro caso interesante y digno de tener en cuenta, para ilustrarnos sobre la importancia de la influencia de los medios de comunicación en la actividad política, es lo sucedido en la moderna Italia, después de la caída de la llamada primera república y la demolición de la clase política, como consecuencia de los procesos judiciales denominados *Mani pulite* (manos limpias) ampliamente difundidos por los medios de comunicación, que dio como resultado el surgimiento de una nueva clase política encabezada por el magnate de la televisión privada Silvio Berlusconi, quien se convirtió en el presidente del gobierno.

Así pues, podemos afirmar que los medios de comunicación son decisivos para el control del poder político, tanto así que una dictadura se caracteriza por privar de la información a los ciudadanos, o por lo menos de tergiversarla, a fin de acondicionarla a sus intereses; entretanto, las democracias promueven el acceso de los ciudadanos a la información, y no como graciosa concesión sino como un derecho fundamental.

El artículo 45 de la Constitución Política del Perú señala que “el poder del Estado emana del pueblo”, en consecuencia, la soberanía, fuente de todo poder político, exige que su titular natural que es el pueblo, es decir el conjunto de los ciudadanos, pueda acceder en todo momento a la información de lo que acontece en la sociedad, y de manera muy especial a los actos de gobierno.

La información, en consecuencia, debe estar al alcance de los ciudadanos, pero para que estos últimos puedan alcanzarla se requiere necesariamente la participación de los medios de comunicación.

Hoy en día ya no es posible gobernar, ni ejercer los derechos que la Constitución y las Leyes nos reconocen, incluso aprender, enseñar,

distraerse, comprar o vender, sin los medios de comunicación. Vivir en sociedad, a principios del tercer milenio, es comunicarse. No se puede existir sin comunicarse; el pienso luego existo del siglo XVIII es, en el siglo XXI, me comunico luego existo.

La comunicación ejerce un poderoso influjo en los diversos ámbitos de acción de una colectividad, pero adquiere una particular dimensión en cuanto a la actividad política, de tal forma que la ausencia o existencia de la libertad de información en una sociedad es determinante para calificarla como sociedad autoritaria o democrática. En este orden de ideas, se entiende por qué en el año 1974 el dictador Velasco incautó los diarios de alcance nacional, que hasta entonces habían sobrevivido a pesar de las deportaciones de sus directores, clausuras y toda suerte de presiones y amenazas, porque, evidentemente, el dictador entendía que no podía avanzar más en su proyecto autoritario sin avasallar los últimos vestigios de crítica independiente.

Este inmenso poder de los medios de comunicación, que nos alcanza incluso en los actos más triviales de nuestra vida cotidiana, como señala el tratadista español Jorge de Esteban: "... conduce a la constatación de que, como ocurre con el Dios Jano, poseen también dos caras de significado distinto. Esto es, una, que aparece como un privilegiado instrumento de control de la sociedad por parte del poder político y, otra, que representa una poderosa arma de control del poder político por parte de la sociedad".<sup>3</sup>

Así, los medios de comunicación pueden servir para consolidar y ampliar el poder de un gobernante hasta convertirlo incluso en absoluto o totalitario, como ocurrió en el Perú, entre 1992 y el 2000, época en que se diseñó toda una estrategia para el sometimiento de los distintos medios de comunicación social al proyecto autoritario, hecho que también puede producirse en un sistema democrático, porque "todo gobierno aspira a gobernar con el menor número posible de resistencias y éstas se neutralizan con mayor eficacia si se dispone del control de los medios de comunicación".<sup>4</sup>

Empero, por otro lado, los medios están en la capacidad de ejercer una labor de información y control del poder político, ya que pueden servir tanto para lo peor como para lo mejor, como lo grafica la conocida frase de don Luis Miró Quesada, que encierra en sí misma toda la

---

3 DE ESTEBAN, Jorge. *Los medios de comunicación como control del poder político. Constitución y derecho público*. Valencia, 1995, p. 101.

4 *Ibíd.*, p. 105.

complejidad de la naturaleza bifronte de los medios de comunicación: “El periodismo, según se le ejerza, puede ser el más vil de los oficios o la más noble de las profesiones”.

Cuando se trata de gobiernos totalitarios los medios asumen la cara del poder, porque se encuentran exclusivamente a su servicio y la información se convierte en simple propaganda, caso paradigmático fue la dictadura de Hitler en la Alemania nazi; lo que no sucede en un sistema democrático, donde el pluralismo existente impide que el poder político monopolice los medios de comunicación de masas, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes autoritarios.

Pero siempre hay una tendencia en los gobernantes a someter los medios de comunicación, por la propia necesidad de controlar la información, habida cuenta que conocen que los hechos cambian de naturaleza cuando son conocidos por la opinión pública. Es interesante anotar lo que señala González Seara: “... el escándalo público, normalmente proscrito en los sistemas totalitarios, no es otra cosa que la publicidad tardía de actos que se han mantenido ocultos, a pesar de su ilegalidad o inmoralidad, porque de haberse hecho públicos a tiempo, no hubieran podido seguir adelante”.<sup>5</sup>

Algunos gobernantes, al controlar o someter los medios de comunicación lo que buscan no es otra cosa que la impunidad de sus actos cuando estos no son legales o éticos, por ello aspiran a manejar la información como un coto de caza privado.

El poder político también busca ocultar toda información que no le sea favorable, para lo cual recurre a la manipulación de la información, y revaloriza los aspectos positivos silenciando los negativos. Es, pues, una forma moderna y más sutil del viejo *panem et circenses*.

Lamentablemente, como lo indicamos al citar a De Esteban, a esta vocación de dominio no son ajenos los gobiernos democráticos, aunque naturalmente en menor escala y en todo caso de acuerdo con sus propias convicciones políticas, pues todos buscan gobernar con el menor número posible de resistencia, lo que en nuestro uso se aprecia por los recursos públicos que todos los años se destinan en el presupuesto a la llamada “publicidad estatal”.

Es necesario destacar que todo gobierno, incluso uno de origen democrático, si la ciudadanía –de manera directa o a través de sus organizaciones– no lo impide, tratará de utilizar en su provecho los medios

---

5 GONZÁLEZ SEARA, Luis. “Información democrática y razón de estado”. *Diario 16*. 14 de mayo de 1993, p. 14.

de comunicación de propiedad pública, confundiendo el interés del Estado con sus propios intereses partidaristas, bajo cuyo auspicio se va perfilando lo que podríamos llamar una “telecracia” como forma de gobierno de nuestras sociedades contemporáneas.

Es interesante mencionar que Silvio Berlusconi utilizó sus tres cadenas propias de televisión para organizar una estructura de clubes políticos en toda Italia, con los cuales ha ganado sucesivas elecciones nacionales y europeas.

Una vez en el poder reorganizó el sistema de radiotelevisión estatal RAI (Radio Audiciones Italianas), a fin de evitar críticas al gobierno, llegando incluso a transmitir *spots* mediante los cuales difundía sus logros políticos. Las protestas generalizadas de la sociedad civil obligaron al gobierno a dar marcha atrás.

Todos estos antecedentes nos planteaban la necesidad de contar con una normatividad de telecomunicaciones, que trascendiera los aspectos técnicos de la legislación vigente desde 1993, que solo regulaba el uso del espectro radioeléctrico, y que obviaba, por ejemplo, los aspectos éticos, e incluso no precisaba con claridad las conductas sancionables.

El proyecto del Ejecutivo reconocía “que la propuesta trata sobre una materia sumamente sensible, estrechamente vinculada a los derechos fundamentales de la persona, los intereses empresariales y la vida social cotidiana de la mayoría de peruanos, pues la radio y la televisión constituyen el principal entretenimiento de la población”; además, declaraba que:

No se trata de promover una ley que permita al Gobierno dirigir o someter a las empresas que prestan servicios de radiodifusión, sino de una proposición que, frente a recientes hechos conocidos por todos, justamente gracias a la actividad radiodifusora y periodística, pretende evitar que en el futuro, una actividad privada calificada por nuestra legislación como de interés público, no vuelva a ser objeto de abuso e instrumento de dominación de individuos y grupos que desde el ámbito privado o público, se asocien para cometer y encubrir actos delictivos e inmorales.<sup>6</sup>

En general el proyecto se proponía normar en cinco grandes temas fundamentales:

---

6 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1511, presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, el 6 de diciembre del 2001.

- La revisión del régimen de otorgamiento y utilización de las autorizaciones y licencias, estableciendo procedimientos y concursos públicos absolutamente transparentes.
- El diseño de incentivos a la programación educativa.
- La fijación de normas de protección al menor.
- El establecimiento de mecanismos de fomento de la modernización y la inversión en el sector.
- El ejercicio de la participación ciudadana.

En cuanto al primer punto, el proyecto planteaba, en la Tercera Disposición Complementaria, la constitución de una Comisión Consultiva de Radio y Televisión, integrada por siete miembros, designados por resolución suprema, refrendada por el presidente de Consejo de Ministros, los ministros de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda y Construcción y de Educación.

Tres de los miembros dependerían directamente del Poder Ejecutivo y los otros cuatro representantes provendrían del Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales del Perú, del Consejo de la Prensa Peruana, de la Asociación Nacional de Centros en el campo de la comunicación social y un representante de las facultades de Comunicación Social.

Empero, un organismo con tres de sus integrantes dependientes directamente del Poder Ejecutivo tiene pocas posibilidades de mantenerse independiente y cumplir sus fines; además, la parte final del artículo 87 del Proyecto en mención lo convertía en un órgano poco más que decorativo, al establecer que esta comisión “podrá ser consultada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con relación a la graduación de las sanciones que deben aplicarse en el caso de infracciones muy graves”.

Esta propuesta contravenía el principio de transparencia y los propósitos del proyecto de evitar que se produzcan nuevamente hechos como los acontecidos durante el fujimorismo en relación con los medios de comunicación, además de soslayar la participación de la sociedad civil.

Otro aspecto que la ley entonces vigente y el proyecto del Ejecutivo no mencionaban era el referido a quiénes pueden ser titulares de licencias y dueños de medios de comunicación, y esto es necesario analizarlo con cuidado, teniendo en cuenta la enorme capacidad económica que pueden acumular algunos delincuentes, como el caso de los narcotraficantes, los que tendrían fundado interés en manejar los medios

de comunicación para sus fines. Por ello, es importante que al igual que en la ley que reglamenta los juegos de azar y en la ley de banca, se establezcan condiciones personales específicas para quienes aspiren a ser titulares de autorizaciones y licencias de radiodifusión.

La distribución de la publicidad estatal, de manera especial en estos tiempos de crisis y recesión, puede constituirse en una forma de control y sujeción de los medios, sutil y solapada si se quiere, pero control al fin, en el cual el poder político se aprovecha de los enormes costos que significa el mantenimiento de un medio de comunicación y negocia la línea editorial a cambio de publicidad, cosa que lamentablemente también se ha producido en nuestro país.

Y a pesar de estos antecedentes, no se incluyó en el proyecto modificatorio un mecanismo objetivo que regule la distribución de la publicidad estatal, con el objeto de garantizar la total independencia de la línea editorial del medio.

Por estas consideraciones, en el Congreso se abandonó el proyecto del Ejecutivo y se decidió ir a la preparación de un texto sustitutorio con la finalidad de dar autonomía legislativa a los servicios de radiodifusión, como la televisión y la radio, que siendo servicios privados de interés público, no son servicios públicos, porque como bien dice José Perla Anaya, estudioso de las telecomunicaciones:

... las discusiones sobre si la regulación de las telecomunicaciones deben abordarse en forma global e integral o si la radio y la televisión deben ser objeto de una legislación separada y autónoma de los demás servicios suelen ser frecuentes en todos los países. Las opciones que se asumen al respecto varían, según el lugar y la época. Pero, ya sea que la regulación de los diferentes servicios de comunicaciones se realicen en conjunto o por separado, siempre afloran diferencias importantes cuando se aborda el tratamiento de puntos específicos de la radio y la televisión, como son el de la supervisión del régimen de asignación y renovación de licencias, el del control y responsabilidad por los contenidos de la programación y el de las responsabilidades políticas y sociales de los medios, entre otros.<sup>7</sup>

Todo esfuerzo por no dejar resquicio ni posibilidad alguna de manipulación política en un área tan sensible y delicada como son la radio y la televisión, debe merecer especial atención, sobre todo en un país de frágil institucionalidad como el Perú.

---

7 PERLA ANAYA, José. *¿La mejor ley es la que no existe? Debate periodístico sobre radio y televisión*. Lima: Veeduría Ciudadana de la Comunicación, 2003.