

La radio y la televisión en la coyuntura electoral. ¿La mejor regulación es la que no existe?

Acevedo Rojas, Jorge

Resumen: El artículo propone una aproximación crítica al debate mediático y político sobre la regulación de la radio y la televisión, a propósito de los planteamientos de Gana Perú en el contexto de la campaña electoral. Examina tres temas centrales que han sido objeto de discusiones y, en algunos casos, de desinformación por parte de medios de comunicación y actores políticos: la publicidad política en los procesos electorales, la concentración oligopólica en el ámbito de la radio y la televisión, y el órgano regulador del sector. Vincula la discusión sobre el carácter del modelo de política en la radio y la televisión configurado en el Perú, a la necesidad de avanzar en un proceso de consolidación democrática que garantice el pluralismo político, y abra espacios para una mayor inclusión y presencia de la diversidad cultural en el espacio público.

El crecimiento de la intención de voto en favor del candidato de Gana Perú, Ollanta Humala, ubicado en el primer lugar por diversas organizaciones encuestadoras en las semanas previas a la primera vuelta, ha generado una especie de reacción en cadena de varios medios de comunicación y periodistas. Arrecian las críticas, fundadas e infundadas, al plan de gobierno nacionalista y a la aparente disociación entre los discursos y compromisos públicos del candidato durante el último tramo de la campaña, y lo que dice su plan de gobierno.

Uno de los temas recurrentes en los medios de comunicación tiene que ver precisamente con la política y regulación de los medios de comunicación, particularmente con la regulación de la radio y la televisión. Se ha dicho que el proyecto nacionalista atentaría contra la libertad de expresión, que se “cerrarán” aquellos medios y programas críticos a un posible gobierno de Humala y que los sectores afines a Gana Perú serían entonces favorecidos con una nueva distribución de frecuencias de radio y televisión^[1].

Cabe preguntarse si los temas planteados por Gana Perú representarían una seria amenaza para la libertad de expresión o si se trata más bien –más allá de un escaso sustento y de imprecisiones en las propuestas nacionalistas- de temas centrales para un debate público y político sobre la necesidad de redefinir el modelo de la radio y la televisión en el Perú, teniendo como horizonte la consolidación democrática y la construcción de un sistema de medios que favorezca el pluralismo político, y abra mayores espacios para la expresión de la diversidad cultural y religiosa existente en el país.

El presente artículo intenta plantear una aproximación distinta al intercambio condicionado por el fragor de la contienda electoral y por intereses económicos específicos, con relación a algunos de los temas que han sido objeto de atención en las últimas semanas. Se tomará como punto de partida las propuestas del candidato nacionalista, conforme han sido planteadas en los previos y durante la campaña, y las reacciones, varias de ellas desproporcionadas y deliberadamente tremendistas por parte de periodistas, medios de comunicación y de actores políticos en competencia. Se busca proponer otros ángulos y perspectivas de análisis y discusión respecto a las políticas de radio y televisión, tomando como referencia la experiencia de otros países.

LOS TEMAS EN DEBATE

La publicidad política en procesos electorales

El 06 de abril del año 2010 Ollanta Humala propuso, en declaraciones a la prensa, la necesidad de regular la publicidad política en períodos electorales, argumentando que los partidos y alianzas electorales no tienen un acceso equitativo a los medios de comunicación. Una nota publicada al día siguiente en El Comercio, diario perteneciente a uno de los grupos multimedia más poderosos del país, tituló: “Ollanta Humala amenaza con regular la televisión en época electoral. ¿Autoritarismo a flor de piel? Cabanillas dice que hay un “tufillo chavista” en propuesta del ex candidato presidencial”. La nota reproducía parte de las declaraciones de Humala en el sentido que “gran parte del presupuesto de la campaña se va en la publicidad y aseguró —nuevamente sin fundamento— que los medios en los cuales no se pone publicidad “comienzan a uno a atacarlo” [\[2\]](#).

El diario recogió, en la misma nota, declaraciones de la congresista del APRA Mercedes Cabanillas, por entonces presidenta de la Comisión de Constitución, quien criticó la propuesta del líder nacionalista señalando: “regular los medios, en ninguna circunstancia, en ningún momento. No hay más libertad que la autorregulación que los mismos medios dictan en sus códigos de ética”.

Lo cierto es que en el Perú, sobre una base muy limitada de espacios gratuitos garantizados por el Estado, se construye un acceso desigual a la televisión y a la radio de gestión privada de partidos y candidatos a través del régimen de libre contratación de publicidad política que aún persiste. El Estado garantiza una distribución equitativa por un espacio de 10 minutos, sin costo alguno, a través de franjas en un mismo bloque y a una misma hora. La Ley Orgánica de Elecciones dispone que los partidos y alianzas electorales puedan difundir propaganda por estaciones radiodifusoras y canales de televisión. En el artículo 46 de la Ley de Radio y Televisión se dispone que las empresas de radio y televisión brinden igualdad de oportunidades y condiciones a los partidos y candidatos, con tarifas no superiores a las comerciales. En el artículo 47 de la misma ley se afirma la imparcialidad en los servicios de radiodifusión del Estado, en el contexto de campañas electorales.

Con un régimen mixto, que combina el financiamiento público de una franja muy limitada de espacios en los medios estatales y de gestión privada, con amplios márgenes de libre contratación de publicidad política por parte de los partidos, el tema del financiamiento para las campañas se convierte en un asunto clave para las agrupaciones políticas y candidatos, teniendo en cuenta que la publicidad televisiva y en menor grado la radial tiene costos sumamente elevados. Los partidos se tornan, de esta manera, más permeables y vulnerables a la influencia de diferentes grupos de interés.

En Chile, la legislación electoral dispone que los canales de televisión de señal abierta destinen gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a la publicidad electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores. El órgano encargado de distribuir los tiempos es el Consejo Nacional de Televisión, autoridad reguladora que ha emitido —incluso— una directiva sobre el pluralismo en televisión en períodos electorales. La directiva dispone un trato equitativo para los partidos, lo que implica un tratamiento informativo equilibrado y un trato leal a los candidatos. Además, se monitorean los niveles de pluralismo en programas de opinión y debate político, específicamente: programas de cobertura de las campañas; programas de debate y discusión política; y en la cobertura del resultado de las elecciones.

En México, producto de las reformas que en el campo electoral se implementaron entre los años 2007 y 2008, los partidos, precandidatos y candidatos no pueden contratar o adquirir espacios en cualquier modalidad en radio y televisión, estatal y de gestión privada. El Instituto Federal Electoral

(IFE) es la autoridad a nivel federal o local que distribuye y asigna tiempos del Estado para fines electorales, y es el Comité de Radio y Televisión, un órgano especializado del IFE, el ente encargado de conocer y aprobar las pautas de programas y mensajes de los partidos políticos. Hasta antes de las reformas, los partidos tenían libertad de contratación, como en el caso peruano.

La concentración mediática

En el Plan de Gobierno 2011 – 2016 de Gana Perú, titulado “La Gran Transformación”, específicamente en la página 57, se propone la “elaboración de una ley de comunicaciones audiovisuales que establezca un reparto equitativo y plural de los medios entre distintas formas de propiedad (privada, pública y social). El objetivo es incorporar las distintas perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil, garantizar la libertad y pluralidad de la información y opinión, y recuperar el carácter de servicio público de los medios masivos de comunicación”. Se señala, así mismo, que la “ley constituirá los mecanismos de regulación a la expansión de las corporaciones que operan distintos tipos de medios” y que se garantizará una “distribución equitativa y plural de las frecuencias digitales”.[\[3\]](#)

La formulación no parte de un diagnóstico preciso del problema de la concentración de medios de comunicación en el Perú, anteceden a la propuesta propiamente dicha algunas referencias muy generales al intento (frustrado) de reforma de los medios durante el gobierno de Velasco (1968-1975). Son referidos también los gobiernos de Belaúnde (1980-1985), en el que se produce la “devolución” de los medios a sus antiguos propietarios; el de Fujimori (1990-2000), que compró las líneas editoriales de estaciones de televisión y diarios de circulación nacional; y los gobiernos de Paniagua (2000-2001) y Toledo (2001-2006), en los que no se tomaron decisiones que hubieran podido ser el inicio de un cambio significativo en la regulación de la radio y la televisión en el país.

Lo cierto es que en el Perú hay un nivel bastante significativo de concentración mediática, con primacía de grupos multimedia en la prensa, la radio, la televisión de señal abierta, la televisión por cable, con incursión en la industria editorial y discográfica (Becerra y Mastrini, 2009). Destaca, por ejemplo, el Grupo El Comercio, propietario de los diarios El Trome, Perú 21, El Comercio, Gestión y Depor. Tres de los diarios en mención lideran la facturación publicitaria en prensa y los índices de lectoría en el ámbito nacional, además de contar con portales Web ampliamente visitados. El grupo controla Canal N (cable) y en sociedad con el grupo La República dispone de la mayor parte de acciones de Plural TV, que ejerce el control de América Televisión (televisora en señal abierta de alcance nacional).

La legislación peruana, a diferencia de otros países como Inglaterra, no define límites a la participación accionarial de un grupo empresarial en diversos medios de comunicación (límites a la propiedad cruzada o concentración multimedia). Dichos límites operan en función de garantizar márgenes de pluralismo en el moderno espacio público, configurado por las redes multimedia: televisión, radio, prensa, Internet, principalmente (Castells 2009; Ferry 1998).

En el campo de la televisión de señal abierta, las cadenas nacionales América Televisión, Frecuencia Latina, ATV, Global y Panamericana Televisión –en virtud de una legislación que permite la transmisión en cadena nacional las 24 horas del día y de cuestionables procesos de adjudicación de frecuencias en perjuicio de operadores provincianos- tienen predominio en el mercado publicitario con una participación que llega al menos al 80% de la inversión anual que se realiza desde el sector privado y desde el Estado. Los niveles de audiencia en el ámbito nacional se ubican también en un porcentaje similar.

En la radio predominan dos grupos: RPP y Corporación Radial del Perú (CRP), a los que se ha sumado recientemente el grupo de origen provinciano Corporación Universal S.A.C. El Grupo RPP es propietario de la cadena informativa más importante del país (Radioprogramas), posee también Radio Capital, con cobertura en el ámbito de Lima metropolitana, y otras cinco emisoras de carácter musical y de alcance nacional. Recientemente ha incursionado en el rubro de la televisión por cable, y también con éxito en la industria editorial y discográfica, además de poseer uno de los portales Web noticiosos más visitados. CRP posee 8 emisoras, siete con alcance nacional. RPP y CRP tienen primacía en el campo de las audiencias radiofónicas y la captación de publicidad.

Han sido principalmente periodistas, convertidos en algunos casos en voceros/as de los principales grupos multimedia, los que han cuestionado el planteamiento de limitar la concentración mediática. Entre los medios que han reaccionado con críticas furibundas a la propuesta se puede mencionar a El Comercio, Perú 21; América Televisión, RPP y Radio Capital a través de sus espacios periodísticos.

La concentración mediática configura un oligopolio que limita el pluralismo político, cultural y religioso. Problemáticas y propuestas de cambio de sectores provincianos, y en general de sectores críticos del modelo económico, están, en la práctica, excluidas o subrepresentadas en el espacio público, al igual que diversos liderazgos políticos y sociales. Las minorías étnicas están también excluidas y subrepresentadas.

En el marco de un esquema centralista, la mayoría de medios de comunicación provincianos ven reducidas sus oportunidades de acumulación, innovación tecnológica y crecimiento económico, varios de ellos son económicamente vulnerables frente a los poderes e intereses locales y experimentan también, en algunos casos, presiones e incluso procesos de cancelación de sus licencias por parte de los gobiernos de turno.

En la perspectiva de avanzar en la construcción de un sistema de medios más abierto y plural, que repercuta en la ampliación del espacio público y la esfera de debate político, el problema de la concentración tendría que formar parte de la discusión de las reformas orientadas a la consolidación democrática en el Perú.

El órgano regulador

En diversos espacios mediáticos e institucionales, el candidato Humala y algunos de sus voceros han propuesto que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), órgano del Poder Ejecutivo bajo el mando directo del Presidente de la República, deje de ser el ente responsable de otorgar, renovar y/o revocar las licencias de radio y de televisión. Se ha propuesto dos vías de reforma al respecto: la conformación de un órgano autónomo que se encargue de la regulación en el sector, y la alternativa de que sean los gobiernos regionales los encargados de administrar el espectro electromagnético en sus ámbitos de jurisdicción.

En el Plan de Gobierno de Gana Perú, anteriormente citado, se señala que la nueva ley “establecerá la conformación de un Consejo Público –con presencia de la sociedad civil– que se encargará de evaluar las concesiones del espectro radioeléctrico que incluyen a la radio y televisión digital”. Se señala además que “resulta sumamente importante revisar como referente el reciente modelo argentino”.

La idea de conformar un Consejo de Radio y Televisión como ente regulador del sector, autónomo de los gobiernos de turno pero con miembros nombrados a partir de un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y los partidos con presencia en el Legislativo, ha causado escozor en periodistas y propietarios de medios de comunicación[4]. Y es que el esquema actual, en el que el MTC tiene el control de las frecuencias de radio y televisión, les es más favorable en virtud de las relaciones de mutuo beneficio –esporádicamente de tensión- que se construyen entre empresarios operadores de las cadenas nacionales y los gobernantes de turno.

Cabe anotar también que la instrumentalización política del MTC y del ámbito específico de la administración de las frecuencias de radio y televisión, se ha expresado, por ejemplo, en la cancelación de las licencias de Radio La Voz de Bagua, Amazonas (Junio del 2009) y de Radio Televisión Oriente (enero 2010), en el contexto del conflicto entre el gobierno y las comunidades amazónicas. Además, se han cancelado y cerrado radios y televisoras provincianas (críticas al gobierno) por “razones técnicas y legales”, en tanto que paralelamente opera un canal de televisión de alcance nacional que le debe varios millones de soles al Estado peruano por diversos conceptos y, en la práctica, “no pasa nada”.

La ley argentina a la que alude la propuesta de Gana Perú, aprobada en el año 2009 en el contexto de una confrontación entre el gobierno y el grupo Clarín, actualmente en proceso de implementación, dispone la conformación de una autoridad reguladora integrada por 7 miembros, dos designados por el Poder Ejecutivo, tres por el Congreso, y los dos restantes son elegidos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, organismo creado para diseñar y promover políticas públicas en el sector. La ley dispone también concursos públicos para la asignación de frecuencias, procesos abiertos de manera permanente. Y se dispone así mismo la reserva un tercio del espectro para estaciones comunitarias, de propiedad social.

La ley peruana reconoce y, en teoría, dispone se brinde un trato preferencial a las iniciativas de radio y televisión comunitaria. Sin embargo, a pesar de haberse formulado solicitudes por parte de organizaciones de sociedad civil, **el MTC no ha otorgado, desde el 2005 a la fecha, ninguna autorización bajo esta modalidad.**

En Chile, en virtud a las reformas implementadas en el año 1992, el Consejo Nacional de Televisión es conducido por un directorio de 11 miembros, nombrados por un acuerdo político entre el Presidente y el Senado. El Consejo vela por el pluralismo, el respeto a la diversidad, y tiene una gran apertura a las demandas y opiniones ciudadanas sobre el comportamiento de la televisión.

LA RACIONALIDAD DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y LAS POSIBILIDADES DE DEBATE Y REFORMA

Como era predecible, otros candidatos y actores políticos consultados sobre los temas de reforma planteados por Gana Perú han reproducido los argumentos esgrimidos por periodistas y medios de comunicación de alcance nacional. Y es que sería prácticamente un “suicidio político” poner en riesgo su acceso al espacio público mediático, a la arena más importante del quehacer político de nuestras sociedades. Como ha señalado Castells (2009) la política (mediática) y los políticos, especialmente en campañas electorales, necesitan introducir en las redes multimedia mensajes sencillos, rostros, imágenes, en una especie de personalización de la política[5].

El componente clave de las campañas es la confianza, construir y afianzar vínculos de confianza en relación con la figura del candidato o la candidata, y erosionar, en contrapartida, los vínculos de

confianza que puedan tejer grupos de electores con las y los adversarios. Las apelaciones al miedo y la construcción de escándalos políticos representan, en este sentido, dos de los recursos más eficaces en las campañas electorales. Y los medios y redes son la arena privilegiada para esas batallas simbólicas con consecuencias en las percepciones y el comportamiento electoral.

No importa que los costos de la publicidad electoral representen el mayor porcentaje de la inversión en las campañas y hagan más vulnerables a los ya frágiles partidos políticos peruanos. Que aparezcan donantes sumamente generosos, actividades inverosímiles por su extraordinario nivel de rentabilidad (cenas, rifas y polladas como en los casos de Alianza por el Gran Cambio y Fuerza 2011) que arrojen saldos millonarios para los gastos de campaña. En función de un análisis costo – beneficio, y de los vínculos bilaterales (no públicos) que se puedan tejer entre candidatos y propietarios de medios de comunicación, la mayor parte de los políticos no están dispuestos a encarar temas de fondo en la perspectiva de consolidar un sistema político y mediático plural, más inclusivo y democrático.

El propio Gana Perú, a pesar de sus propuestas, no ha podido escapar a las reglas de juego en las que tiene que competir. Por ejemplo, uno de sus candidatos al Congreso de la República, severo crítico de la corrupción que involucró a varios medios de comunicación durante la década del 90, y con un acceso reducido a medios televisivos y radiales en esta campaña, ha participado conjuntamente con otros políticos -de manera entusiasta- en un spot promocional para un canal de televisión cuyos propietarios vendieron su línea editorial al gobierno de Fujimori y Montesinos^[6]. Y, en los últimos días, Gana Perú ha incrementado notablemente su inversión publicitaria en radio y en televisión, superando largamente sus proyecciones iniciales referidas a gastos de campaña.

Sin embargo, a pesar de lo señalado, se ha abierto una nueva oportunidad para debatir el tema de la regulación de la radio y la televisión. Y, probablemente, en los meses de la segunda vuelta se retome la discusión en el espacio público mediático y político, aunque en condiciones bastante desiguales en materia de preeminencia de ciertos “oradores y oradoras”, espacios y tiempos administrados. Pero están las redes de sociedad civil; los espacios académicos; las radios y televisoras locales, comunitarias, educativas y también empresariales; los blogs y otras plataformas de expresión independiente y crítica en la red de redes.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, Manuel. **Comunicación y Poder**. Alianza Editorial, Madrid, 2009.

FERRY, Jean-Marc. “Las transformaciones de la publicidad política”. En: FERRY, Jean-Marc, Dominique WOLTON y otros. **El nuevo espacio público**. GEDISA, Barcelona, 1998.

BECERRA, Martín y Guillermo MASTRINI. **Los Dueños de la Palabra**. Prometeo, Buenos Aires, 2009.

SUNKEL, Guillermo y Esteban GEOFFROY. **Concentración económica de los medios de comunicación**. LOM Editores, Santiago, 2001.

* Comunicador social y educador. Profesor e investigador adscrito al Departamento de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente contratado de la Universidad de Lima.

[1] Ningún otro/a candidato/a a la presidencia ha planteado en su plan de gobierno ni en declaraciones públicas la necesidad de discutir y hacer cambios sustantivos en la regulación de la radio y la televisión.

[2] Puede leerse la nota en: <http://elcomercio.pe/politica/457915/noticia-ollanta-humala-amenaza-regular-television-epoca-electoral> (Consulta: 3 de abril 2011).

[3] GANA PERÚ. La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011 – 2016. Lima, diciembre del 2010. Puede verse en: www.jne.gob.pe

[4] La Ley de Radio y Televisión dispuso la creación del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), órgano de composición plural, que desarrolla una interesante labor de investigación y promoción del debate sobre la oferta de los medios de comunicación y las expectativas y demandas de la ciudadanía. Sin embargo, el CONCORTV no toma decisiones vinculantes con relación al sector y tampoco se pronuncia sobre temas de fondo en los procesos de licitación de frecuencias.

[5] En el contexto de las elecciones municipales y regionales del 2010, las dos principales candidatas: Lourdes Flores (Unidad Nacional) y Susana Villarán (Fuerza Social), no sólo se presentaron en programas periodísticos, sino que concurrieron a diversos programas de espectáculos, humorísticos y de concursos. Bailaron, cantaron y conversaron con sus “clones”. En la presente campaña, candidatos y candidatas han “abierto sus hogares” –sin mayor problema- a espacios televisivos vinculados a la farándula limeña.

[6] Puede verse el spot promocional de Buenos Días Perú en: <http://www.youtube.com/watch?v=HCKFVqOAlmk> (Consulta: 4 de abril del 2011).