939-1

DEMOCRACIA Y LIBERTAD DE EXPRESION
PLURALISMO Y CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD
EN LOS MEDIOS DE COMUNICACION

En el marco del debate Parlamentario que se realiza con oportunidad de la discusión del "proyecto de ley sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo", conocido como proyecto de "ley de prensa", en este momento se ha centrado el debate sobre el tema de la concentración de los medios de difusión y el necesario pluralismo que debiera existir entre ellos. Nadie discute que ambos temas estén relacionados entre sí y que tienen vital importancia para la existencia de una efectiva libertad de expresión. A su vez, existe coincidencia que ésta es indispensable para que exista la democracia, al punto que se ha sostenido -con plena razón- que ella es como el aire para la existencia del ser humano.

El comienzo del debate sobre estos temas, concurrió a la comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, el señor Ministro Secretario General de Gobierno, señor José Joaquín Brünner, quien entregó su punto de vista y valiosos antecedentes sobre aquellos.

Entre estos últimos, proporcionó un estudio titulado "Pluralismo y concentración de la propiedad en los medios de comunicación", de abril de 1995, que fue preparado especialmente para la secretaría de estado, por un equipo externo, coordinado por el señor Jorge Jaraquemada. Dicho estudio está centrado en "las regulaciones sobre concentración de la propiedad en los medios de comunicación en la legislación comparada de Europa y Estados Unidos, en función de garantizar el pluralismo, según rega su subtítulo.

Sobre la realidad estudiada, señala: En las últimas décadas se ha producido en los países desarrollados una modificación del entorno donde actúan las empresas de comunicación que las ha llevado a adoptar, básicamente, tres tipos de estrategias: la concentración, la diversificación y la internacionalización, en función de procurarse una posición de mayor solidez en el mercado, de ampliarse a economías de escala, diversificar sus actividades e ingresar a nuevos mercados.

Este nuevo entorno ha implicado una mayor complejización del escenario para los medios de comunicación que, muchas veces, dificulta la definición de cuándo existe un proceso de concentración de la propiedad que sea deliberado y que lesione el pluralismo social y político. El nuevo contexto puede describirse de la siguiente manera:

a. Se ha producido un marcado proceso de desregulación y privatización de los medios de comunicación que ha incrementado considerablemente las oportunidades de las empresa de comunicación para la inversión y la diversificación. En algunas experiencias (Europa del Este) esto supuso un proceso de desconcentración de la propiedad.

b. Se ha desarrollado un proceso de innovación tecnológica rápido y expansivo en el campo de las comunicaciones. A la tradicional división de los medios en prensa escrita, radio y televisión abierta, ahora se deben agregar la televisión por cable y por satélite, el teletexto y el videotex. Estas nuevas tecnologías en el campo de las telecomunicaciones y de la televisión han creado nuevos mercado y han estimulado a las empresas de comunicación a diversificarse.

c. La incorporación de estas nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones, principalmente en las telecomunicaciones

y la televisión, han implicado una fuerte demanda de recursos a las empresas de comunicación que ha estimulado los procesos de diversificación y concentración. En efecto, las nuevas técnicas exigen grandes recursos e inversiones que las empresas deben enfrentar por medio del crecimiento interno: lanzamiento de nuevos productos; o del crecimiento externo: compra de participación en la propiedad de otras empresas. Esto revelaría una tendencia hacia la concentración no necesariamente deliberada, sino producto de la magnitud de los requerimientos tecnológicos y de inversión. En Estados Unidos, por ejemplo, la televisión por cable constituye uno de los casos más claros de concentración por motivos técnicos y económicos.

d. Se ha producido un crecimiento significativo de la inversión publicitaria en los mercados de los países desarrollados. Este cambio ha consistido en una explosión del volumen de las inversiones en publicidad debido a una nueva división del gasto entre diferentes mercados geográficos y por una nueva distribución entre los medios de comunicación disponibles.

e. Se ha producido una creciente valoración de la información en relación al proceso decisional, donde la sociedad y el individuo demandan más información directa, más transparencia de los mercados y mayor comunicación con otras experiencias en una sociedad más globalizada e interdependiente. La demanda de mayor información ha ampliado el mercado y empujado a las empresas a expandirse y a diversificar sus inversiones.

f. Un último factor que ha modificado el entorno es la capacidad que han desarrollado algunas grandes cadenas o grupos de comunicación internacionales para llegar a diversos países a través del cable y el satélite, donde la televisión abierta, la prensa escrita y radiofónica locales se hacen eco de sus

imágenes y contenidos informativos. En este caso, aún sin necesidad de abordarse el tema de la propiedad, se genera una concentración de la información y, por esa vía, una concentración del mercado que es muy difícil de identificar si el único indicador empleado es la propiedad del medio.

5. En quinto y último lugar, las regulaciones que ayudan a promover la diversificación de la propiedad de los medios de comunicación con el fin de evitar su concentración y de maximizar el pluralismo y la diversidad informativa, tanto de programas como de opiniones y puntos de vista, se encuentran, generalmente, inspiradas en alguno de los siguientes criterios, según la evidencia empírica registrada: (Litman: 1988; Kleinman: 1991; Sinha: 1995)

a. Las estructuras de mercado competitivas y con propiedad diversificada tienden a producir mayor diversidad de contenidos e informativa que las estructuras monopólicas u oligopólicas con un tipo de propiedad cruzada (multimedia) o consolidada.

b. La propiedad concentrada de los medios de comunicación tiende a posibilitar un menor pluralismo interno (diversidad de ideas y de representación).

c. La relación entre propiedad y pluralismo se acentúa en los mercados concentrados: cuando se combina una estructura de propiedad consolidada o de grupo propietario con una estructura de mercado monopólica u oligopólica, es posible observar un menor rango de pluralismo externo e interno (diversidad de ideas).

d. Aunque la propiedad diversificada no garantiza por si sola la diversidad informativa, si maximiza la oportunidad de tener

una programación diversa debido a la relación de natural competencia que se manifiesta entre diferentes empresas presentes en un mismo mercado.

e. La propiedad cruzada presente en la integración multimedia tiende a reducir la diversidad en la medida en que la empresa propietaria implemente una estrategia para uniformar los contenidos e información que entrega a través de los diferentes tipos de medios que posee. Esto también podría producirse en las estructuras de grupo propietario presentes en la integración multisectorial.

A partir de la descripción de ese contexto, el mismo estudio da a conocer las medidas que los diversos países han adoptado para garantizar el pluralismo. Existiendo situaciones diversas, concluye, en el capítulo titulado "Constataciones y tendencias", que con las siguientes afirmaciones:

CONSTATACIONES Y TENDENCIAS

Los marcos regulatorios no son uniformes a nivel nacional, de allí que en el caso de la Comunidad Europea ésta se encuentre realizando esfuerzos y adoptando decisiones para homologar criterios y normas. Las diferencias existentes en el plano de las regulaciones responden a la pervivencia de distintos enfoques bajo los cuales se dictaron las disposiciones.

En los medios de comunicación existe la tendencia a "un nivel de concentración más bien elevado en relación con otros sectores y por medio de un tejido complejo de redes de participaciones y propiedades de medios concentradas en unos pocos grandes operadores nacionales" (Comisión de las Comunidades Europeas: 1992).

En todas las experiencias analizadas se garantiza al más alto nivel el principio de libertad de expresión y de información. La operacionalización de esta garantía hace que el Estado intervenga. Sin lo cual el pluralismo sería meramente declamativo.

La sola garantía de la libertad de expresión y del pluralismo en los textos constituciones y en las leyes marco de la comunicación no parecen suficientes -a menos que se asuma una actitud reguladora de los contenidos de las emisiones- ante el fenómeno creciente de la expansión del mercado de las comunicaciones y la incorporación en él de grandes empresas que optan por la propiedad cruzada como forma de inversión.

En un contexto de universalización de la economía de mercado, las regulaciones tienen como fundamento la función del Estado de establecer condiciones y normas necesarias para que los particulares puedan llevar a cabo sus actividades y los individuos vean garantizados sus derechos. En este sentido, la regulación es funcional al funcionamiento del mercado.

Para que el propio mercado de las comunicaciones sea el mejor garante del pluralismo en los medios y se ofrezca una diversidad informativa al público, el Estado debe regular lo concerniente a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, en especial, en los multimedia. En este caso, se aplicaría un principio general que favorece la libre competencia en otras áreas de la actividad económica.

Para que el mercado pueda operar de manera dinámica en función de posibilitar una real competencia en materia de comunicaciones la tendencia general y predominante es establecer normas que aseguren la transparencia en el acceso y traspaso de la propiedad de los medios de comunicación.

En todas las experiencias analizadas se contemplan mecanismos tendientes a evitar la concentración de la propiedad en los medios de comunicación, especialmente la "propiedad cruzada". Esto sucede incluso en los sistemas más abiertos como es el caso del Reino Unido.

En la mayoría de los países analizados se restringe la participación de capitales extranjeros en la propiedad de los medios de comunicación, en especial en radio y televisión, a porcentajes minoritarios. Hay que tener presente que en este aspecto, para los países de la Comunidad Europea, extranjeros son las personas y/o empresas que no pertenecen a los países miembros.

Además de las regulaciones, los países recurren a medidas de fomento a la diversificación de la oferta de los medios de comunicación. En consonancia con los principios económicos vigentes, más que subvenciones directas a los medios existentes, esta intervención del Estado apunta a la liberación de algunos tributos en el caso de los medios de prensa escrita y al otorgamiento de subvenciones y apoyo a los productores independientes, así como al fomento de la desintegración vertical entre producción y emisión televisiva en el caso de los medios audiovisuales.

La compatibilización de las normas sobre pluralismo en materia de prensa no apuntan -de acuerdo al sentido de las nuevas legislaciones- a establecer intervenciones estatales directas en los contenidos, sino a esperar que la oferta de diversos medios de comunicación posibilite configurar un pluralismo externo donde el consumidor vea reflejada la diversidad informativa.

La realidad Chilena, según el Ministro Brünner

El Ministro Brünner, en su intervención ante la comisión citada de la Cámara de Diputados describe la que sería, a su juicio, la realidad de nuestro país:

En Chile existe, considerando globalmente el mercado de mensajes, una amplia diversidad de medios:

* hay 5 cadenas nacionales de TV abierta (TVN, CTUC, Megavisión, Chilevisión, La Red) y 3 cadenas regionales (UCV, TVNorte y un canal basado en Concepción);

* hay además una diversidad de operadores, de tamaño mayor, medio y menor, en el ámbito de los servicios de TV limitada. En Santiago existen por lo menos de tres operadores grandes;

* hay más de 600 estaciones de radiodifusión, incluyendo algunas cadenas nacionales y regionales;

* por último, en el campo de la prensa escrita, existen en el país múltiples diarios y revistas, incluyendo varios diarios de alcance nacional. Sólo en Santiago hay 6 diarios generalistas, 2 diarios con especialización en temas económicos y un vespertino.

No existe en Chile, por lo tanto, algo que pudiese estimarse (empíricamente) como un **control monopólico** del mercado de mensajes. Sin embargo, en concordancia con el D.L. Nº 211, el Proyecto contempla en su art. 56 una norma que puede servir como una efectiva previsión anti-monopólica.

Existen, en cambio como ocurre en la mayoría de los países, **posiciones dominantes** de ciertas empresas en partes del mercado, que resultan naturalmente de la competencia, no hallándose ellas limitadas por la legislación.

Estas afirmaciones tan simplistas y alejadas de la realidad serán refutadas más adelante.

El Programa de Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Sobre esta materia las "Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación", ofrecieron al país lo siguiente:

El Estado debe favorecer condiciones que posibiliten la autorregulación de los medios, en lo referente a la ética comunicativa, y la sociedad debe cuidar que la comunicación no sea tratada únicamente como un bien transable en los mercados. La legislación debe impedir la concentración de los medios y garantizar la expresión de la diversidad y pluralidad política, social y cultural, asegurando la trasparencia del mercado de las comunicaciones.

La postura del Presidente Patricio Aylwin y de su Gobierno

El Presidente Patricio Aylwin tuvo una clara definición sobre el tema de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y su incidencia en la libertad de expresión. Al comienzo de su mandato, en un discurso ante la Asociación Nacional de la Prensa señaló: "No hay democracia sino existe para la prensa un ambiente de libertad, de respeto y tolerancia que permita la libre circulación de ideas y opiniones y garantice el derecho de

los ciudadanos a estar veraz y oportunamente informados". Y agregaba: "Una efectiva libertad de expresión debe tener en cuenta... el estímulo a la creación y desarrollo de medios de comunicación, en el entendido que es contrario a la democracia que los medios estén concentrados, sea en el Estado o en grupos de poder de cualquier índole".

En un seminario efectuado por la Secretaría de Comunicación y Cultura, a fines de 1993, destinado a realizar una evaluación de la política de comunicaciones del Gobierno, el ex-Presidente Aylwin volvió a referirse al tema en los siguientes términos: "Para que haya plena libertad de información y de opinión es necesario que los medios de comunicación, los encargados de informar y vehículos para que las opiniones lleguen a la colectividad, sean autónomos, gocen de independencia frente a toda clase de poderes. Desde luego el poder estatal, pero también podría amenazar la libertad de información y de opinión el que hubiera un control de esos medios por esto que algunos llaman -o que se ha llamado últimamente en Chile- poderes fácticos, por poderes económicos que creen monopolios de los medios de comunicación, u otro tipo de poderes que, de una manera u otra canalicen las informaciones y opiniones en un sentido determinado, cerrando las puertas a otras versiones de los acontecimientos o a otros criterios sobre lo que ocurre".

La referencia que hace el ex-Presidente Aylwin, al tema de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la redacción del pluralismo a que conduce, y su resistencia en él, no se puede entender sino como la clara conciencia que ello constituye una amenaza actual y existente en la sociedad chilena.

La posición de la UNESCO

El organismo intencional encargado de las ciencias, la educación y la cultura, la UNESCO, publicó un estudio sobre el tema de las

comunicaciones sociales, que fue publicado bajo el título : "Un solo mundo, voces múltiples", en el que se afirma:

La reivindicación de una democratización de la comunicación tiene múltiples connotaciones, muchas más de las que se suele creer. Comprende evidentemente el suministro de medios más numerosos y más variados a un mayor número de personas, pero no puede reducirse simplemente a unos aspectos cuantitativos y a un suplemento material. Implica un acceso mayor del público a los medios de comunicación existentes; pero el acceso no es sino uno de los aspectos de la democratización. Significa también unas posibilidades mayores -para las naciones, fuerzas políticas, comunidades culturales, entidades económicas y grupos sociales- de intercambiar informaciones en un mayor plano de igualdad, sin una dominación de los elementos más débiles y sin discriminaciones contra nadie. En otras palabras, implica un cambio de perspectivas. Se requiere indudablemente una información más abundante, procedente de una pluralidad de fuentes, pero si no hay posibilidades de reciprocidad, la comunicación no será realmente democrática. Sin una circulación de doble sentido entre los participantes, sin existencia de múltiples fuentes de información que permitan una mayor selección, sin un desarrollo de las oportunidades de cada individuo de tomar unas decisiones basadas en un conocimiento completo de unos hechos heteróclitos y de unos puntos de vista divergentes, sin una mayor participación de los lectores, los espectadores y oyentes en las decisiones y en la constitución de los programas de los medios de comunicación social, la verdadera democratización no llegará a ser una realidad.

La democratización es el proceso mediante el cual:

- El individuo pasa a ser un elemento activo, y no un simple objeto de la comunicación:

- Aumenta constantemente la variedad de mensajes intercambiados; y
- Aumentan también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación, o de la participación.

Un escenario comunicacional donde más del 90% de la prensa constituye un solo bloque discursivo (Carrasco, 1988: 118 y 128) es un escenario de mala calidad para el consumidor.