

Concentración de la Propiedad en los Medios y Libertad de Prensa en la Era de la Desregulación²

RESUMEN EJECUTIVO

En una sociedad democrática, cualquier persona puede establecer un medio de prensa escrito con sólo ajustarse a las formalidades procesales que establece la ley. Es la libre competencia la que termina por decidir la viabilidad del medio, es decir, si encuentra acogida entre sus lectores, telespectadores o consumidores. En este contexto es posible afirmar que el funcionamiento del mercado en los medios de comunicación garantiza la libre competencia y posibilita la existencia de una oferta de prensa que exprese esa visión de la sociedad plural. En este sentido, los medios, la libertad de prensa y el pluralismo están sujetos a las tensiones de un debate propio de una etapa de cambios, innovaciones y redefiniciones. Cosas que aparecen claramente diferenciadas o compatibilizadas en teoría, no lo están tanto en la práctica.

¹ Abogado. Magister en Ciencia Política. Director de Supervisión del Consejo Nacional de Televisión de Chile.

² Trabajo ganador del Segundo Premio en las Jornadas Internacionales sobre "Desregulación: aspectos económicos, jurídicos y políticos", realizadas en la UMSA, Buenos Aires, Agosto de 1999.

El vertiginoso desarrollo de las comunicaciones con la incorporación de nuevas tecnologías, la expansión del cable, el avance de la informática, el final del monopolio público de los medios audiovisuales, la globalización de la economía, la universalización de la economía de libre mercado, el incremento del negocio y de las inversiones de publicidad, son factores que, en la última década, han estimulado un nuevo escenario para los medios de comunicación, surgiendo con más fuerza que antes el fenómeno de concentración de la propiedad.

A partir de este fenómeno es clara la existencia de una tendencia, de carácter universal, a la integración en las empresas de comunicación, expandiéndose hacia otros medios de comunicación del mismo tipo o bien hacia diferentes tipos de medios, tanto en el país como en el extranjero. A pesar de ello, actualmente las concentraciones de propiedad parecieran no darse por razonamientos de tipo político, sino por cuestiones de orden económico donde se sitúan razones que van desde el desafío de abordar nuevos mercados reduciendo costos vía integración hasta la de diversificar las fuentes de inversión hacia el sector audiovisual a fin de no quedarse al margen de los nuevos nichos que se abren con la desregulación de la televisión y de las radios. Esta tendencia también puede expresarse en las alianzas entre los grandes grupos de comunicación europeos.

Uno de los cuestionamientos que se le hacen al fenómeno de la concentración es el control real o potencial que las empresas pueden tener respecto de los contenidos editoriales al punto de que, por esa vía, se pueda limitar o condicionar el pluralismo. El pluralismo parece estar en riesgo cuando quienes controlan las grandes cadenas de prensa transforman sus opiniones, a través de sus medios, en posiciones propias de actores políticos, produciéndose una suerte de subrogación de los actores tradicionales. El punto aquí puede representar una doble preocupación: "¿Cómo lograr que los medios preserven su independencia?. Pero también: ¿Cómo evitar el subjetivismo, la manipulación y la tentación de aprovechar indebidamente el poder de la información?.

Desde luego, es un problema que ha sido puesto en la agenda del debate político a partir del tema de la concentración de la propiedad sobre los medios. Por otra parte, los conflictos muchas veces no son de orden político sino que se derivan de la atención que los gerentes dan a las demandas del mercado, para adecuar el producto, y a la contraposición que pueden encontrar en los directores o editores de los medios en cuanto sus contenidos puedan ser supeditados a las exigencias del mercado.

En los distintos países de Europa existen normas nacionales que regulan la libre competencia en función de evitar la formación de monopolios en el sector de la prensa escrita. Una panorámica de las legislaciones nacionales europeas comprende cinco tipos de normas: sobre operaciones que implican prácticas monopólicas; acceso a la propiedad de los medios en general; condiciones de acceso de capitales extranjeros a los medios; condiciones específicas para el caso de los multimedios; y de fomento al pluralismo.

En América Latina recién se está tomando el tema de la concentración de los medios. Hace pocos años comenzó la desregulación de la televisión y con ello se abrió tal posibilidad. En varios de los países de la región, en los ochenta se salía de la etapa autoritaria en que el Estado, a través del gobierno, había ejercido un control estricto sobre todos los medios de prensa, aplicándose de manera muy directa la censura a las informaciones y a los programas. Esto lleva, de manera casi pendular, a que en el advenimiento democrático se sostuviera que la privatización por parte del Estado de los medios de prensa que él controlaba era una condición de libertad de expresión y de pluralismo político.

1. Libertad de prensa y pluralismo

En el actual debate sobre la incidencia de los medios de comunicación y el pluralismo en una sociedad democrática se hace inevitable plantearse, de entrada, una reflexión sobre los alcances del pluralismo, para entender qué es lo que debe reflejarse en el ejercicio de la libertad de prensa, en un mundo

donde, cada vez más, la información es, cada día, más universal, instantánea, especializada e interactiva.

Desde luego que la relación aludida no se limita al pluralismo político, esencial en una democracia que se precie de tal, sino que además tiene que comprender otros niveles más amplios en que aquél se manifiesta. Sartori señala que una "cultura pluralista implica una visión del mundo basada en la creencia de que la diferencia, y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, contribuyen a la buena vida"³. Los medios de prensa deberían, entonces, reflejar este rasgo esencial de una sociedad pluralista.

En las sociedades posttotalitarias, como acontece en Europa del Este, y en las posautoritarias, donde América Latina ofrece varios ejemplos, la libertad de prensa deja de ser una aspiración para transformarse en una realidad. La gravitación del Estado sobre los medios de comunicación cesa o declina notoriamente y la libertad de prensa aparece como uno de los indicadores del advenimiento de la democracia. Ahora son muchos o varios los medios de prensa a través de los cuales se materializa esa libertad y se refleja una visión plural de la sociedad.

En una sociedad democrática, cualquier persona puede establecer un medio de prensa escrito con sólo ajustarse a las formalidades procesales que establece la ley. Será la libre competencia la que termine por decidir la viabilidad del medio, es decir, si encuentra acogida entre los lectores-consumidores. En este contexto es posible afirmar que el funcionamiento del mercado en los medios de comunicación garantiza la libre competencia y posibilita -al menos en teoría- la existencia de una oferta de prensa que exprese esa visión de la sociedad plural a que aludíamos.

La independencia y autonomía de los medios respecto del poder político ha posibilitado en numerosos países fuertes y

³ Sartori, Gioavanni: "Los Fundamentos del Pluralismo", en Revista "Leviatán" N°61, Madrid, Otoño de 1995.

decisivas denuncias sobre corrupción. Un mal que tiene larga data, pero que se hace cada vez más intolerable para la conciencia social de los ciudadanos. Efectivamente, como lo plantea Klitgaard "por su naturaleza, la corrupción es difícil de ser detectada. Es una actividad inherentemente secreta; y cuando se la hace pública produce vergüenza"⁴. Por lo tanto, en la denuncia y en el esclarecimiento público, la corrupción encuentra un antídoto y un rechazo ético que antecede a la sanción penal.

La libertad de los medios de comunicación es la que ha permitido, al decir del colombiano Rodrigo Lloreda, "que la justicia llegue a los más altos niveles del Estado, donde tradicionalmente prevalecían el silencio y la complicidad"⁵, cuestión que es posible observar, en los años que lleva corrido esta década, entre los casos de Italia, España, México, Venezuela y Brasil.

Para otros, la mayor oferta de medios de comunicación, así como su mayor independencia, permite que estos tengan una mayor presencia en el ámbito político, "acercando a candidatos y electores, permitiendo una masificación de los mensajes"⁶, aun cuando esto no sea suficiente —a juicio nuestro— para neutralizar una creciente apatía política que se presenta como un fenómeno de alcance prácticamente universal.

Pasado un tiempo inicial en que hubo amplio consenso en que el fortalecimiento y expansión de los medios de prensa ayudaba al afianzamiento democrático, en especial donde este régimen recién llegaba (ex Unión Soviética y Europa del Este) o donde se reinstalaba (América Latina), surgieron voces críticas del nuevo escenario, argumentando que la excesiva dependencia de los medios de prensa respecto del mercado configuraba un

⁴ Klitgaard, Robert: "Combatiendo el fraude y la corrupción en los gobiernos", Buenos Aires, Cocide Ediciones, 1992, pag.174.

⁵ Lloreda, Rodrigo: "Información, Poder y Libertad de Prensa", en Revista "Ciencia Política" N°46, Bogotá, Segundo Trimestre de 1997.

⁶ Carvajal, Luis: "Imagen Política y Medios de Comunicación", en Revista "Ciencia Política", N°38, Bogotá, Primer Trimestre de 1995.

serio riesgo para el pluralismo y para la democracia, postulando regulaciones tendientes a garantizar el pluralismo, cuestión que no podría quedar entregada ni a la autorregulación ni al mercado. Aquí se ubican quienes sostienen la tesis de que los medios de comunicación, entre ellos la prensa escrita, deben entenderse como un servicio público, "porque la información y la comunicación son un servicio a la colectividad, imprescindibles para la supervivencia democrática y para el desarrollo de la cultura"⁷.

En esta línea de opinión, John Keane sostiene que el modelo de servicio público de los medios de comunicación exige el desarrollo de una pluralidad de medios no estatales de comunicación que funcionen "como agujijones permanentes del poder político, contribuyendo así a reducir al mínimo la censura política, y que sirvan como medios primarios de comunicación de los ciudadanos de una sociedad civil pluralista"⁸. Este propósito se alcanzaría a través de regulaciones que consigan "la máxima reducción posible del poder empresarial privado sobre los medios de comunicación". Esta propuesta se topa con la necesidad de realizar fuertes inversiones para desarrollar y mantener los medios en una coyuntura de alta tecnificación de los mismos y de ampliación creciente de los mercados.

Se sostiene que el pluralismo está en riesgo cuando quienes controlan las grandes cadenas de prensa transforman sus opiniones, a través de sus medios, en posiciones propias de actores políticos, produciéndose una suerte de subrogación de los actores tradicionales y, por esa vía, hegemonizan las alternativas de información y de opinión que tiene la ciudadanía. Como lo plantea la periodista argentina Carolina Barros: "frente a una crisis manifiesta en la opinión pública de credibilidad en la Justicia, en el Congreso y en los partidos políticos, los medios de comunicación han hecho una

⁷ Camps, Victoria: "Responsabilidad de los medios de comunicación", en Revista "Leviatán" N°61, Madrid, Otoño de 1995.

⁸ Keane, John: "La Democracia y los Medios de Comunicación", en Revista "Leviatán" N°s 51-52, Madrid, Primavera-Verano de 1993.

apropiación del rol de estas instituciones, desbordando su misión original de 'una ventana al mundo' e implicándose peligrosamente como 'Cuarto Poder' en el sistema de poderes"⁹.

El punto aquí puede representar una doble preocupación: "¿Cómo lograr que los medios preserven su independencia?. Pero también: ¿Cómo evitar el subjetivismo, la manipulación y la tentación de aprovechar indebidamente el poder de la información?"¹⁰.

En una posición más comprensiva de la globalidad del fenómeno de crecimiento de los medios de comunicación en un contexto de nuevas realidades políticas y económicas a nivel internacional, se plantea que "las barreras que se pueden erigir para impedir o restringir la comunicación son múltiples e insidiosas: la razón de Estado y sus secretos, el desprestigio sistemático de las opiniones minoritarias, una excesiva concentración de los medios, ciertas pautas culturales que limitan el campo de lo decible o informable, intereses corporativos que se protegen tras un muro inescrutable, etc."¹¹.

En este sentido, los medios, la libertad de prensa y el pluralismo están sujetos a las tensiones de un debate propio de una etapa de cambios, innovaciones y redefiniciones. Cosas que aparecen claramente diferenciadas o compatibilizadas en teoría no lo están tanto en la práctica. Parece ser cada vez más extendido y sólido el consenso en orden a no aceptar censuras al derecho a la información y a emitir opiniones, pero también resulta claro que los medios no pueden violentar los espacios privados de las personas para obtener información, así como se debe cuidar la formación sobre los niños aunque ello importe restringir la emisión y publicación de ciertos contenidos. Todo ello en un impecable marco de legitimidad democrática donde el acento debe ponerse más en la responsabilidad de la sociedad y de sus componentes que en las prohibiciones legales, por

⁹ Barros, Carolina: "Medios de Comunicación en Argentina: de espectadores a protagonistas del cambio", en Revista "Contribuciones" N°2, Buenos Aires, 1996.

¹⁰ Lloreda, Rodrigo: artículo citado.

¹¹ Brunner, José Joaquín: "Comunicación y política en la sociedad democrática", en Revista "Contribuciones", N°2, Buenos Aires, 1996.

cuanto “no es lícito ni bueno ni resuelve nada pedir más leyes o más decretos ante una decisión complicada. No es bueno, porque significa renunciar a la propia autonomía”¹².

Se propone que para que la información sirva efectivamente de base a una opinión pública activa en una sociedad plenamente democrática, se requiere la concurrencia de algunas condiciones, como las siguientes. En primer lugar, que la información sea producida y transmitida sin cortapisas de ninguna naturaleza, es decir, sin censura previa de autoridad ni menoscabo del derecho de informar. En un ámbito de la más plena libertad de prensa. En segundo lugar, que exista una infraestructura de medios que alcance a todo el territorio nacional y que no excluya a nadie del ejercicio de su derecho a la información. En este punto se advierte que “la pobreza es también privación de información y, por esa vía, una forma de marginalidad”. En tercer lugar, que exista una diversidad de medios y canales de transmisión de mensajes, condición imprescindible para que la opinión pública pueda formarse libremente teniendo fuentes alternativas de información. En cuarto lugar, se requiere de la existencia de públicos dotados de capacidades cada vez más elevadas de recepción e interpretación de la información disponible, lo que a su turno nos remite a la modernización educacional. En quinto lugar, se requiere atender y optimizar la calidad de la información, pues si esta es unilateral, sesgada, superficial o puramente retórica, crea una opinión pública mal informada. En definitiva, se apunta a que “la comunicación democrática conlleva la idea de que los medios deben representar adecuadamente la diversidad de intereses, símbolos culturales, preferencias políticas y grupos sociales en la esfera pública”¹³.

2. La concentración de la propiedad en los medios

El vertiginoso desarrollo de las comunicaciones con la incorporación de nuevas tecnologías, la expansión del cable, el avance de la informática, el final del monopolio público de los

¹² Camps, Victoria: “Responsabilidad de los medios de comunicación”, en Revista “Leviatán” N°61, Madrid, Otoño de 1995.

¹³ Brunner, José Joaquín: artículo citado.

medios audiovisuales, la globalización de la economía, la universalización de la economía de libre mercado, el incremento del negocio y de las inversiones de publicidad, son todos factores que estimulan en la última década un nuevo escenario para los medios de comunicación, surgiendo con más fuerza que antes el fenómeno de concentración de la propiedad de los medios.

A partir de este fenómeno es clara la existencia de una tendencia, de carácter universal, a la integración en las empresas de comunicación, expandiéndose hacia otros medios de comunicación del mismo tipo o bien hacia diferentes tipos de medios, tanto en el país como en el extranjero.

Operativamente, puede definirse concentración como un “incremento en la presencia de una empresa o de un reducido grupo de compañías de comunicación en cualquier mercado como consecuencia de varios procesos posibles: adquisiciones, fusiones, convenios con otras compañías o incluso la desaparición de competidores”¹⁴. Como la misma definición lo indica, puede llegarse a un escenario de concentración de la propiedad incluso de manera natural a través de la desaparición de medios por decisión de sus propietarios, lo cual suele ocurrir cuando el negocio deja de ser rentable.

Esto ha sucedido —en diversos casos— con los diarios locales que no han sido capaces de resistir la competitiva penetración de los diarios nacionales en sus regiones. Con todo, la dicotomía entre diarios nacionales y regionales no presenta una situación homogénea. En Europa, por ejemplo, hay países con claro predominio de diarios regionales por sobre los nacionales, como es el caso de Francia, Italia y Alemania. En cambio, sucede lo contrario en Gran Bretaña. En Estados Unidos, por su parte, hay una fuerte prensa local o estadual, que se compatibiliza con el liderazgo comunicacional que algunos de esos diarios proyectan sobre todo el país. Todo esto está en función de la diversidad geográfica, cultural y económica de los países.

¹⁴ Sánchez-Tabernero, Alfonso: “Concentración de la Comunicación en Europa”, Centre D’Investigació de la Comunicació, Barcelona, 1993, pag.30.

La concentración dice relación directa con el desarrollo de los medios de comunicación y respecto a este hecho Sánchez-Tabernero propone cinco hipótesis explicativas. La primera dice relación con la relación entre el desarrollo de los medios y el crecimiento económico. A mayor crecimiento mayor necesidad de comunicación. La segunda dice relación con la incidencia que tiene en el desarrollo de los medios el desarrollo de nuevas tecnologías de información. La tercera está asociada con el surgimiento de nuevas demandas, ya sea por la sustitución de antiguos medios o por la activación de una demanda latente que puede satisfacer un nuevo producto. La cuarta es que el alcance de los medios de comunicación está determinado por el lenguaje más que por la nacionalidad. La quinta, finalmente, es la gravitación que tienen las economías a escala en cuanto factor que garantiza la viabilidad de un medio de comunicación.

En Europa se pueden identificar cinco tipos de integración en los medios de comunicación: vertical, horizontal, multisectorial, internacional y de multimedios. Veamos en que consisten las principales.

La integración vertical ocurre cuando una empresa controla parcial o totalmente los canales de producción y comercialización de un mercado de comunicación en particular. En el caso de la prensa escrita ello ocurre cuando el periódico posee su propia imprenta, donde también pueden imprimir libros, revistas y folletos y además tienen y controlan empresas de distribución de sus productos. En Francia, Hachette edita e imprime sus publicaciones y además de distribuirlas también lo hace con otras publicaciones a través de Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne, empresa en la que tiene un 49% de la propiedad. En Alemania, Bertelsmann desarrolla la integración vertical a través de su Club del Libro y de sus actividades de impresión. En Italia, la integración vertical también alcanza al sector de la publicidad donde los diarios tienen sus propias agencias.

La integración horizontal se da cuando una compañía posee el mismo medio de comunicación en diferentes mercados. En la mayoría de los casos este tipo de integración está asociada a

otras formas de concentración como es la multimedios. El ejemplo más típico lo constituyen en materia de prensa escrita, las cadenas de periódicos. Alemania reunificada es un buen ejemplo. Ya en 1991 el mercado de la ex Alemania del Este estaba bajo el control de los editores de la ex Alemania Occidental. En España la integración horizontal se da a nivel de diarios en los grupos Comecosa, Zeta, 16, y Prensa Ibérica. En Gran Bretaña ello se da con News International en la prensa nacional y con Associated Newspapers, Thomson, United Newspapers y Reed en la prensa regional. En Francia esta integración se da en el Grupo Cité y sus subsidiarias CEP Communication en la prensa técnica y Hersant en el sector de la prensa diaria. La integración internacional bien puede incluirse en el tipo de integración horizontal cuando traspasa las fronteras —ya no locales o regionales— sino nacionales.

La integración multimedios se refiere al control de varios medios de comunicación de distinto soporte por parte de una empresa, dándose una propiedad cruzada entre los medios impresos y los audiovisuales. Sobre el particular hay una clara tendencia en la mayoría de los países europeos, como lo evidencian los cuatro mercados más grandes de medios en este continente: Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia. En Alemania, Bertelsmann edita libros, revistas, diarios, discos, tiene canales de televisión, estaciones de radio y desarrolla producción cinematográfica. En Francia, Hersant participa en la industria televisiva y además publica diarios y revistas.

3. Concentración de la propiedad y libertad de prensa

Actualmente, las concentraciones parecieran no darse por razonamientos de tipo político, sino por cuestiones de orden económico donde se sitúan razones que van desde el desafío de abordar nuevos mercados reduciendo costos vía integración hasta la de diversificar las fuentes de inversión hacia el sector audiovisual a fin de no quedarse al margen de los nuevos nichos que se abren con la desregulación de la televisión y de las radios. Esta tendencia también puede

expresarse en las alianzas entre los grandes grupos de comunicación europeos, lo que puede observarse en el cuadro siguiente¹⁵:

| GRUPO | DIARIOS | TELEVISIÓN | RADIOS |
|-----------------------------|--|--|--|
| Axel Springer (Alemania) | Modales (Francia) Prensa Española United Newspapers (Gran Bretaña) Bronner (Austria) Bauer (Alemania) | Kirch (Alemania) Fininvest (Alemania) | Burda (Alemania) Bertelsmann |
| Bertelsmann (Alemania) | EMAP (Francia) MarieClaire (Alemania) Maxwell (Alemania) | Canal + (Alemania) | Springer Burda (Alemania) Bauer (Alemania) |
| Hachette | RCS (Italia) Murdoch (Gran Bretaña) Burda (Alemania) Bonnier (Suecia) Sojornal (Portugal) | Hersant (Francia) | |
| Marie Claire | Reed (Gran Bretaña) Bertelsmann (Alemania) Grupo 16 (España) Mondadori (Italia) | | |

En los Estados Unidos de Norteamérica este problema ha sido de una preocupación más bien local que regional o nacional, pues en este país tiende a existir sólo un diario por ciudad, salvo en las ciudades más grandes. Incluso en muchas ciudades donde existen dos periódicos, éstos son propiedad de una misma compañía y, a menudo, tienen la misma opinión editorial.

¹⁵ Fuente EIM y Media Moguls, The Ownership of media in Europe, Young & Republican, mayo de 1991.

Con todo, el fenómeno de concentración de la propiedad de la prensa está presente. Entre 1900 y 1980 el número de diarios en Estados Unidos bajó de 2.042 a 1.730, mientras que los dueños de esos diarios se restringían de 2.023 iniciales —casi igual al número original de diarios— a sólo 760. En 1995 sólo quedaban 455 propietarios, de los cuales 129 poseían el control del 80% de los diarios existentes¹⁶.

Como la prensa también es considerada una industria está sujeta a las leyes antimonopolio, aplicándoseles, en consecuencia, las disposiciones del Sherman Antitrust Act y del Clayton Act —principales normas que frenan la concentración de la propiedad en función de evitar la constitución de posiciones monopólicas—. La Corte Suprema se ha pronunciado en este sentido, rechazando la postura de la Asociación de Prensa norteamericana que argumentaba que la prensa era inmune a las leyes antimonopólicas en virtud de la Primera Enmienda. De esta forma, la Suprema Corte de Justicia, en diversos fallos, ha rechazado conductas dirigidas a eliminar competidores y a frenar el libre comercio, tales como acuerdos de integración que terminan con la competencia comercial en un mismo mercado geográfico o la negación de venta de espacios publicitarios a anunciantes que también compran avisaje a los medios competidores. Esta situación llevó al Congreso a dictar en 1970 el Newspaper Preservation Act, declarando que su propósito era que a lo largo de todo el país existiera una prensa que tanto en la entrega de la información noticiosa como en su opinión editorial fuera independiente y competitiva¹⁷.

La diversa normativa antimonopólica no ha sido del todo eficaz en evitar la concentración de la propiedad de los medios y un subsecuente proceso de declinación de la competencia entre los diarios. Intentando justificar este proceso se ha sostenido

¹⁶ Véase *American Journalism Review*, octubre de 1995.

¹⁷ Véase Carter, T.Barton et.al.: "The First Amendment and the Fourth Estate. The law of mass media", The Foundation Press, Inc., New York, 1997, especialmente en su capítulo XIII: "Ownership of the media and related problems".

que “en algunos casos, esta declinación puede ser atribuida a los altos costos que recaen sobre los diarios más pequeños como resultado de la existencia de economías de escala y de la disposición de muchos de los grandes anunciantes a contratar una porción desproporcionadamente alta de sus avisos en el diario de mayor circulación. Además, la declinación puede ser consecuencia del incremento de la competencia que ofrecen los medios audiovisuales y los periódicos semanales y de distribución gratuita, aunque esto último es un fenómeno que se da particularmente en los suburbios”¹⁸.

En suma, la desaparición de la competencia a nivel local y el hecho de que, muchas veces, el único diario existente sea propiedad de los mismos intereses comerciales que controlan la radio y televisión locales son componentes importantes de esta tendencia hacia la concentración de las fuentes de información a la opinión pública.

Sin embargo, la libertad de prensa no sólo se ve limitada por las posibilidades de restricciones legales o de censura administrativa en determinados regímenes, sino que además puede verse afectada por una suerte de censura interna o autocensura que se impone cuando en ellos no pueden publicarse hechos o comentarios que no sean del agrado de los propietarios del medio. En este sentido, uno de los cuestionamientos que se le hacen al fenómeno de la concentración es el control real o potencial que las empresas pueden tener respecto de los contenidos editoriales al punto de que, por esa vía, se pueda limitar o condicionar el pluralismo.

La pugna entre la gerencia o el director y los propietarios de un diario o revista se da en torno a la capacidad que tiene el director de dirigir efectivamente el medio con libertad. Algunos creen ver en esto un escenario de potencial restricción a la manifestación plena del pluralismo en una sociedad. Desde luego, es un problema que ha sido puesto en la agenda del

¹⁸ Véase Carter, T.Barton et.al.: obra citada, pag.616. La traducción del original en inglés es nuestra.

debate político a partir del tema de la concentración de la propiedad sobre los medios. Un argumento basal que se da al efecto es que en los sistemas totalitarios, donde el Estado tiene el control de todos los medios de comunicación social, evidentemente no hay espacio alguno para la expresión del pluralismo. Algo similar puede decirse de los medios de prensa bajo regímenes autoritarios, donde aún no habiendo concentración de medios, el Gobierno ejerce de manera directa o indirecta una auto atribuida facultad de censura, prohibiendo, por ejemplo, el tratamiento de determinados temas o la mención de ciertas personas y en otros casos disponiendo la clausura total o parcial de un medio de prensa, por la vía administrativa.

En democracia, la concentración de los medios es lo que puede inducir al problema potencial del cercenamiento del pluralismo. En el debate parlamentario chileno reciente, el senador Carlos Ominami lo planteó derechamente al decir que en Chile "la oferta editorial está ampliamente dominada por dos consorcios periodísticos: la cadena El Mercurio y el consorcio Copesa". El 90% del tiraje de la prensa escrita a nivel nacional, según dijo, corresponde a estos dos grupos. En el caso hipotético de que uno absorbiera al otro "la estructura de la propiedad significaría real o potencialmente, una amenaza contra la libertad de expresión y el pluralismo informativo"¹⁹.

No se trata de una cuestión de fácil resolución, dado que no sólo están en juego los principios de libertad de expresión y pluralismo, sino también el ejercicio del derecho de propiedad. Para algunos el problema de la concentración de los medios debe resolverse a través de la legislación antimonopolio. Para otros, en cambio, el resguardo a la libertad de expresión aconseja limitar, en algunos casos, el ejercicio del derecho de propiedad en función de proteger la autonomía editorial, incluso de los propietarios de los medios; una posición intermedia plantea una suerte de subsidios o incentivos para mantener publicaciones alternativas, sobre todo a nivel regional o local.

¹⁹ Ominami, Carlos: Intervención en la Sesión 7a. Ordinaria del Senado, 14 de abril de 1998, publicada en El Mercurio el 24 de abril del mismo año.

Por otra parte, los conflictos muchas veces no son de orden político sino que se derivan de la atención que los gerentes dan a las demandas del mercado, para adecuar el producto, y la contraposición que pueden encontrar en los directores o editores de los medios en cuanto sus contenidos puedan ser supeditados a las exigencias del mercado. No pocas veces esta posibilidad de desacuerdo se neutraliza a través de convenios entre la conducción de la prensa como empresa y los directores de los medios. En otros casos, los ejemplos apuntan en un sentido contrario, como aconteció en Bélgica con publicaciones originalmente pertenecientes a determinadas corrientes políticas que al ser adquiridas por nuevos dueños —con sentido de empresa comercial— fueron cambiando —pese a un acuerdo previo en contrario— la imagen y los contenidos de los medios adquiridos. Primero a través de la creación de suplementos que acompañaban al diario, después a través del cambio de formato, hasta que finalmente se llegó al cambio de la línea editorial.

En Holanda existe un estatuto editorial que protege a los periodistas contra la influencia de los propietarios de los medios, en función de asegurar la autonomía editorial. En Italia, el senador Giovanni Spadolini es partidario de que en aras del profesionalismo de la prensa, los puntos de vista de los periodistas deben prevalecer sobre cualquiera interferencia de parte de los propietarios. Pero se trata, en verdad, de un planteamiento utópico, dado que de legislarse sobre el particular se estaría coartando el derecho de propiedad y se estaría a contracorriente de las tendencias hoy día predominantes y que privilegian la fluidez del mercado, como acertadamente lo describe Sánchez-Tabernero: "La creciente orientación comercial de los medios de comunicación dificulta, todavía más, la aprobación de cualquier legislación que limite el poder de decisión de los editores sobre los contenidos comunicativos"²⁰.

Sin embargo, la preocupación porque un número reducido de medios de comunicación y los grupos de poder que se sitúan tras ellos, controlen la mayor parte de las informaciones y por

²⁰ Sánchez-Tabernero, Alfonso: op.cit. pag. 125.

esa vía influyan decisivamente sobre la sociedad es un tema vastamente debatido política y académicamente. Esta realidad no se da, empero, de manera pareja en Europa, según puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuota de Mercado de los dos mayores grupos editores de diarios

| PAÍS | 1975 | 1990 |
|--------------|------|------|
| ALEMANIA | 35% | 29% |
| AUSTRIA | 55% | 68% |
| DINAMARCA | 38% | 48% |
| ESPAÑA | 24% | 29% |
| FRANCIA | 15% | 35% |
| GRAN BRETAÑA | 53% | 58% |
| GRECIA | 61% | 36% |
| SUECIA | 30% | 31% |

En Alemania la estrategia económica de los propietarios de medios de prensa escrita apunta a invertir y desarrollarse en la prensa regional y no nacional. En Grecia se ha vivido una etapa de crecimiento de la oferta de periódicos. En fecha más reciente, en Austria, los dos diarios principales se fusionaron creando el grupo Mediaprint a fin de optimizar su capacidades para acometer de mejor manera un mercado abierto a la competitividad internacional.

Se sostiene por algunos autores que el riesgo de lesionar el pluralismo a partir de la concentración de los medios se favorece cuando tras las grandes cadenas de periódicos o de multimedias se encuentran grupos políticos. Esto no ocurriría cuando no son grupos de identificación política quienes están detrás de la propiedad de los medios e incluso —como lo sostiene Sánchez-Tabernero— puede darse el caso de que la concentración fomente la autonomía de la prensa respecto del poder, pues con más recursos los medios son más independientes y con ello pueden ser más fiscalizadores respecto de los actos gubernativos.

4. Concentración y libre competencia en los medios

A nivel de la Comunidad Europea se han establecido algunas normas tendientes a regular la concentración de los medios.

En 1990, a través de la Community Merger Regulation, la Unión Europea hizo aplicables las cláusulas del Tratado de Roma de 1957 a las fusiones de empresas que implicaran una concentración de la propiedad de "dimensión comunitaria", entendiéndose que la tienen cuando el total de sus ventas mundiales es mayor a 5 billones de ECUs (3,5 billones de dólares) o cuando sus ventas entre los miembros de la Comunidad superan los 250 millones de ECUs (175 millones de dólares). Con todo, si los dos tercios de esas ventas provienen de un sólo país miembro de la Comunidad este límite no se aplica.

En lo concerniente a la prensa escrita, en los artículos 92 y 93 del Tratado de Roma se establece la prohibición de favorecer, vía subvenciones, a la industria de la prensa nacional así como también se prohíben las subvenciones que distorsionan la libre distribución de publicaciones extranjeras. El artículo 92 señala: "Los subsidios de carácter público son incompatibles con el mercado común cuando afectan a los intercambios entre los Estados miembros".

En lo que respecta a la distribución se ha procurado evitar los derechos de distribución exclusiva, lo que ha afectado de manera especial a la prensa francesa, pues se ha estimado que los acuerdos entre Hachette y Nouvelles Messageries de la Presse Parisienn implican una posición dominante, dado que dificultan el ingreso al mercado de otras empresas distribuidoras.

Posteriormente, en 1991, se firmó un acuerdo de cooperación bilateral entre la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica para posibilitar el intercambio de información sobre conductas que implicaran prácticas monopólicas y sobre cualquier otra actividad que se suscitara en sus respectivas regiones y que pudiera afectar la libre competencia entre los medios.

Paralelamente, el Consejo de Europa, en la Resolución nº 1 de la Tercera Conferencia Ministerial Europea sobre Políticas de los Medios de Comunicación masivos, expresaba su preocupación por el tema de la concentración en los medios de comunicación y decidía promover “el establecimiento, consolidación y funcionamiento de una pluralidad de medios independientes y autónomos que reflejen una diversidad de opiniones e ideas y que consideren los intereses y expectativas del público”. Esta posición incluye la posibilidad de adoptar “políticas conducentes a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los medios como una forma de promover la pluralidad de los medios en un escenario de creciente competencia en Europa”. Y si es necesario “tomar acciones en contra de la concentración de medios que dañe el pluralismo y la independencia de los medios”²¹.

Luego, en 1992, la Unión Europea trató específicamente el problema de la concentración de la propiedad de los medios en un Libro Verde titulado: “Pluralismo y concentración de los medios en el mercado interno. Evaluación de la necesidad de una acción de la Comunidad”. Este texto estimulaba — como una de las soluciones al problema— que los ciudadanos demandaran en sus propios países una mayor transparencia en la propiedad y en el control de los medios de comunicación.

Por otra parte, en los distintos países de Europa existen normas nacionales que regulan la libre competencia en función de evitar la formación de monopolios en el sector de la prensa escrita. Una panorámica de las legislaciones nacionales europeas comprende cinco tipos de normas: sobre operaciones que implican prácticas monopólicas; acceso a la propiedad de los medios en general; condiciones de acceso de capitales extranjeros a los medios; condiciones específicas para el caso de los multimedios; y de fomento al pluralismo.

²¹ Citada en Paraschos, Emmanuel E.: “Media Law and Regulation in the European Union. National, Transnational and U.S. Perspectives”, Iowa State University Press/Ames, 1997, pags.182-183. La traducción del original en inglés es nuestra.

En lo relativo a reglamentaciones específicas sobre la integración multimedia, en Alemania la propiedad cruzada de los medios de comunicación está regulada a nivel de Landers, pero es una disposición común a varios de ellos que no se permite a ningún medio de comunicación privado controlar más de un canal de televisión si ello implica posición dominante como proveedor de programas. En este país se da la tendencia hacia la segmentación de mercados en la prensa escrita con la aparición de revistas especializadas que apuntan a un público muy específico. En deportes la circulación de revistas ha aumentado desde los 2,6 millones a los 4,1 millones de ejemplares. En revistas para mujeres se avanza hacia una segmentación aún más fina: agrupadas por edad, a las madres, a las mujeres profesionales, etc. Las revistas de entretenimiento han aumentado sus títulos de 176 a 292. Todo esto se da en un contexto en que la política pierde interés para los editores y para el propio público consumidor. En este nuevo campo, por cierto, han llegado las inversiones de los dueños de diarios y periódicos.

En Finlandia, pese a que no hay normas que prohíban a los diarios recibir una licencia para explotar una emisora de radio, la Comisión gubernamental que concede las licencias no permite a ningún diario poseer una emisora por sí solo.

En Francia, la prensa escrita está inserta en la tendencia hacia el establecimiento de grupos multimedias, donde los periódicos más importantes, como *Le Monde*, están comprometidos en estrategias de diversificación en mercados más segmentados y en moverse hacia grandes convergencias de propiedad.

En Gran Bretaña se pone límite a la participación, disponiendo que ningún propietario de un diario nacional o local puede ser accionista de más del 20% del capital de cualquier franquicia de Channel 3, Channel 5 o la radio nacional. También aquí se ha dado el fenómeno de la expansión de la revista, siguiendo la tendencia a la segmentación de los lectores, donde los editores apuntan específicamente a un grupo identificable socioeconómicamente o desde el punto de vista de sus perfiles

culturales o de sus aspiraciones. También se advierte, como en Alemania, una tendencia hacia la despolitización de la prensa, dado la pérdida de atracción que ésta ha sufrido entre los lectores.

En Italia, la Ley Mammi de agosto de 1990 dispone ciertos límites para la expansión de los propietarios de la prensa escrita a otros medios de comunicación. Se tiene el siguiente criterio: a) Si una empresa editora posee diarios con una cobertura total de más del 16% de la circulación nacional, no puede ser propietaria de cadenas de televisión nacional; b) Si una empresa editora posee un diario con más del 8% de la circulación nacional, sólo puede ser propietaria de una cadena de televisión nacional; c) Si una empresa editora posee diarios con menos del 8% de la circulación nacional, sólo puede ser propietaria de dos cadenas de televisión nacionales.

5. Propiedad de los medios y libertad de prensa en América Latina

En América Latina recién se está tomando el tema de la concentración de los medios. Hace pocos años comenzó la desregulación de la televisión y con ello se abrió tal posibilidad. En varios de los países de la región, en los ochenta se salía de la etapa autoritaria en que el Estado, a través del gobierno, había ejercido un control estricto sobre todos los medios de prensa, aplicándose de manera muy directa la censura a las informaciones y a los programas. Esto lleva, de manera casi pendular, a que en el advenimiento democrático se sostuviera que la privatización por parte del Estado de los medios de prensa que él controlaba era una condición de libertad de expresión y de pluralismo político.

En el caso Argentino, la Ley de Reforma del Estado de 1989 que abre el sistema comunicacional no pone trabas para que las empresas dueñas de la prensa escrita ingresen al campo audiovisual. En 1994 fueron derogadas las normas que prohibían el ingreso de capital extranjero al sector de las comunicaciones. En tal contexto se configuran grupos de multimedia. Uno de ellos es el grupo Clarín que tiene prensa escrita, agencia

informativa, televisión, radio, TV cable, industria editorial y telefonía celular. Otro es el grupo Atlántida con televisión abierta y por cable, radio, industria editorial y producción de espectáculos. Un tercer grupo es La Nación con TV cable, prensa escrita, radio, producción de papel y agencia informativa.

Lo anterior es el resultado de la transformación de la estructura del sector de las comunicaciones que "se sustenta en la profunda reconversión tecnológica que se inicia en el país a fines de la década del setenta, con la informatización de la prensa y la reconfiguración de la radio y la televisión por la proliferación de las fuentes emisoras"²².

En Colombia, después de la promulgación de la Constitución de 1991 y de las políticas desreguladoras de la administración Gaviria, la tendencia hacia la concentración de los medios de comunicación se consolidó. Entre los grupos más destacados está el Santodomingo con intereses en la prensa escrita, la televisión, la radio, además de los seguros, los bancos, el transporte aéreo y el negocio inmobiliario. Políticamente contribuyó poderosamente al financiamiento de la campaña electoral del Presidente Ernesto Samper. Otro grupo es el Ardila Lulle con intereses en la televisión, la radio y la telefonía personal, además de la industria cervecera. En 1994 se contó entre los financistas de la campaña electoral del candidato conservador Andrés Pastrana.

La expansión de la propiedad privada en los medios de comunicación, especialmente en la televisión, unido a una antigua y extendida libertad de prensa, no sólo no ha dificultado la divulgación de información y la expresión de análisis y comentarios críticos a la autoridad, sino que la prensa jugó un rol muy gravitante en la denuncia y el desarrollo del cuestionamiento al Presidente Samper y a los dirigentes de su campaña electoral por haber recibido dineros provenientes del narcotráfico, donde los medios hicieron evidente "aún con todas

²² Terrero, Patricia: "Tecnopolítica, cultura y mercado en la sociedad mediática", en Revista "Contribuciones", N°2, Buenos Aires, 1996.

sus distorsiones e intereses, una serie de problemas profundos de la sociedad colombiana que de otras formas podrían haber corrido la suerte que otros procesos (asesinatos de periodistas, extensión social del narcotráfico, problema de derechos humanos, etc.): su difuminación o su encubrimiento”²³.

En México, por su parte, durante el largo período de vigencia del sistema de Partido Hegemónico —siguiendo la tipología de Sartori, en que se confundían los intereses del Estado con los del Partido Revolucionario Institucional en detrimento de las aspiraciones de la sociedad civil relegada a planos secundarios cuando no marginales— también existía concentración de medios, situación que coexistía con una fuerte presencia del Estado que contrariaba el ejercicio de la libertad de expresión. Esto viene a señalar que concentración y pluralismo no son conceptos que se retroalimenten, pero que tampoco se excluyen necesariamente. En México era el predominio del Estado y no la concentración en sí lo que anulaba el pluralismo.

Con el inicio del proceso de liberalización económica, en la administración Salinas y el posterior y decisivo avance hacia una transición política en el gobierno del Presidente Zedillo, la prensa comienza a vivir un clima de libertad que favorece la incipiente manifestación de un real pluralismo. La guerrilla chaapaneca ha contado con amplia cobertura informativa, lo que ha incentivado la fuerte inclinación a la publicidad del subcomandante Marcos. Para algunos “El resultado políticamente más importante de la intensa exposición que los acontecimientos en Chiapas tuvieron en los medios de México, fue la propagación de una corriente de opinión dominante en la sociedad en favor de una solución pacífica a las demandas del EZLN”²⁴.

Con todo, el proceso de apertura en la prensa mexicana ha sido hasta ahora de hecho, pues no han desaparecido los

²³ Rey, Germán: “Política y medios de comunicación en Colombia”, en Revista “Contribuciones”, N°2, Buenos Aires, 1996.

²⁴ Trejo, Raúl: “Chiapas. La comunicación enmascarada”, Ediciones Diana, México, 1994, pag.234.

mecanismos legales e informales que le permiten al poder político presionar a los dueños de los medios. En el caso de la prensa escrita aún se mantienen las subvenciones a la prensa adicta —aunque tenga muy escasos lectores— y en el caso de la radio y televisión las coerciones hacia los operadores “se mantienen, pero cada vez con pautas más flexibles, con márgenes de negociación nuevos y que dependen de las condiciones de cada circunstancias”²⁵.

En Perú los medios viven una realidad caracterizada por una centralización de la información, donde “todos los mensajes, noticias, spot, están hechos a la medida del público que vive en la capital” y por un contexto político semiautoritario donde el gobierno ejerce claros controles sobre los medios, al punto de caducar la nacionalidad peruana a un empresario de la televisión que se tornó fuertemente crítico al Presidente Fujimori.

Se vive la paradoja de que por un lado el avance de la tecnología ha incidido en la modernización de los medios, en el incremento de las ofertas de prensa a los consumidores —segmentando las publicaciones de acuerdo con las características de éstos— y por otro la información que se difunde no es enteramente libre ni refleja una realidad pluralista. No por una voluntad deliberada de los propietarios de los medios, sino por las presiones ejercidas por el Gobierno que cuenta con “mecanismos sutiles (y también otros directos) de manipulación de la información”, utilizándose preferentemente a los medios de cobertura nacional o de alto rating de sintonía global (radio y televisión) dado que se les reconoce “un rol de liderazgo en el interior del país”²⁶.

Un rol activo en materia política y en contraposición al poder político, ha jugado la prensa escrita en Venezuela. Fue el diario “El Nacional” y el periodista José Vicente Rangel quien inicia

²⁵ Trejo, Raúl: “Mercado, frivolidad, destape: medios y política en México”, en Revista “Contribuciones”, N°2, Buenos Aires, 1996.

²⁶ Laca, Cecilia: “La comunicación en un proceso de localización y democratización: una experiencia en Perú”, en Revista “Contribuciones”, N°2, Buenos Aires, 1997.

y desarrolla la acusación en contra del Presidente Carlos Andrés Pérez por uso irregular de las partidas secretas del presupuesto, cargo que lo llevará a los tribunales y a su destitución como Jefe de Estado y a su posterior encarcelamiento.

El país vive una época de crisis que se prolonga en la presidencia de Rafael Caldera. Más que la preocupación acerca de la propiedad de los medios, la discusión está sobre los alcances de la libertad de prensa frente al poder y acerca del derecho de las personas a participar en los medios con sus denuncias y sus opiniones. A fin de cuentas, medios abiertos son también garantía de vigencia del pluralismo, pues "los ciudadanos promueven los procesos de acceso y participación". En la televisión se incrementan los programas con públicos que opinan directamente. Lo mismo pasa en la Radio. Lo importante, para un periodista venezolano es que "tanto las empresas de medio como los profesionales de la información, garanticen efectivamente el derecho a estar informados"²⁷.

6. Conclusión

La tendencia a la concentración de la propiedad o bien a la conformación de alianzas estratégicas entre los grandes grupos de comunicaciones se ha hecho cada vez más clara a partir de los procesos de desregulación de los medios audiovisuales, lo que llevó, en varias ocasiones, a las empresas dueñas de periódicos a expandir sus negocios a estas otras formas de comunicación social.

Las economías a escala son una causa directa de la tendencia a la concentración, en especial en la modalidad de integración horizontal y de multimedios, la que se adopta como respuesta ante los desafíos de un mercado cada vez más competitivo, que requiere de constantes perfeccionamientos tecnológicos, e inserto en un mundo cada vez más globalizado.

²⁷ Herrera, Adolfo: "Medios de Comunicación, crisis y génesis de una nueva democracia en Venezuela", en Revista "Contribuciones" N°2, Buenos Aires, 1996.

La legislación antimonopólica no ha evitado la concentración de la propiedad de los medios y un consiguiente proceso de declinación de la competencia que, a veces, se produce, sobre todo entre los diarios. Algunas veces esa declinación se debe a los altos costos que tienen que soportar los medios más pequeños como resultado de las economías de escala y del interés de las grandes empresas avisadoras a contratar la mayoría de su publicidad en los medios de mayor circulación o rating. Otras veces, es consecuencia de una alta competencia entre los medios audiovisuales y los periódicos.

Con todo, la desaparición de la competencia a nivel local y el hecho de que, muchas veces, el único diario existente sea propiedad de los mismos intereses comerciales que controlan la radio y televisión locales son componentes importantes de la tendencia hacia la concentración de las fuentes de información a la opinión pública.

Para que el mercado, como en todo orden de cosas, pueda operar de manera dinámica, en función de posibilitar una real competencia en materia de comunicaciones, la tendencia general y predominante parece ser establecer normas que aseguren la transparencia tanto en la propiedad de los medios de comunicación como en los movimientos que en ella puedan realizarse.

Por su parte, el resguardo del pluralismo y de la libertad de prensa en el nuevo escenario de los medios de comunicación importa necesariamente una compatibilización de las regulaciones con el contexto de universalización de la economía de mercado.

Dentro de ese marco, 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 puedan ejercer sus derechos. La regulación así entendida es funcional al funcionamiento del mercado. Podría decirse que es necesario regular o legislar —en el sentido de generar un marco jurídico

adecuado— para desregular, es decir, para favorecer la libertad de los individuos.

En función de esta compatibilización, el pluralismo en materia de prensa no se obtiene —y hacia allí parecen apuntar las nuevas legislaciones— a través de intervenciones estatales directas, sino de la oferta de diversos medios de comunicación que, en su conjunto, configuren un pluralismo externo que el consumidor vea reflejado en la diversidad informativa.