

Opinión pública

Introducción:

La calidad democrática de la opinión pública

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la opinión pública en Costa Rica? Por calidad democrática de la opinión pública se entiende el grado en que la formación de la opinión pública se realiza mediante una expresión libre, oportuna, informada y equitativa de las preferencias ciudadanas en los medios de comunicación colectiva u otros sitios públicos, cuyo resultado es el ejercicio de un escrutinio responsable sobre los asuntos públicos.

En una democracia, las personas tienen derecho a expresar libremente su opinión. Lo pueden hacer en su casa o en un sitio público. Pueden difundir su opinión en los medios de comunicación colectiva, como la radio, la televisión, los periódicos y, más recientemente, en la Internet. Estos medios deben estar abiertos a la participación pues, en principio, cada persona es igualmente soberana a la hora de expresar un pensamiento. Sin embargo, esta libertad no es ilimitada. Históricamente, los límites al ejercicio de la libertad de expresión han disminuido en las democracias más avanzadas (Sunstein, 1995) pero aun así siguen originando incesantes controversias políticas y legales¹.

La libertad de expresión que cada persona ejerce individualmente, como, cuando y sobre lo que quiere, da origen, desde el punto de vista social, a una cosa distinta: la opinión pública. La opinión pública es una complicada -e intensamente disputada- deliberación entre habitantes, medios de comunicación colectiva, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas e instituciones públicas, para influenciar la gestión de asuntos públicos. Involucra no sólo la libertad de expresión,

sino otros derechos emparentados, como el derecho a la libertad de prensa, el derecho de información y el derecho de respuesta, cuyo ejercicio puede -y a menudo provoca- posiciones encontradas².

Hoy en día no hay acuerdo sobre qué es exactamente opinión pública y cómo medirla (recuadro 12.1). Pero sí lo hay para señalar que, en una democracia, la opinión pública tiene una gran importancia. ¿Por qué? Hace casi doscientos años, Thomas Jefferson lo expresó así: “El gobierno descansa en el consentimiento de los gobernados”.

La opinión pública es el mundo de la discusión. Sobre un asunto de interés público lo normal es que existan al menos dos puntos de vista. No hay “una” opinión pública, sino múltiples corrientes de opinión pública, algunas de las cuales son efímeras y se arman y desarman con igual rapidez alrededor de ciertos eventos. Otras, sin embargo, son más permanentes y tienden a “congelar” ciertas posiciones a lo largo de períodos relativamente prolongados (Poltronieri y Garita, 1997). En estos casos, las corrientes de opinión pueden reflejar el pensamiento de actores colectivos tales como partidos políticos, clases o sectores sociales.

Independientemente de las discusiones sobre el concepto, lo cierto es que sin opinión pública libre no hay democracia. Su existencia es una condición necesaria para la democracia, pues es el resultado del ejercicio de los derechos ciudadanos. Libre significa, por una parte, que las personas pueden ejercer su libertad de expresión, es decir,

¿Qué es la opinión pública?

No existe un acuerdo sobre el significado del concepto de opinión pública. Para algunos autores, significa la suma de las opiniones de las personas sobre asuntos que conciernen a la sociedad en su conjunto o a partes de ella. En esta acepción, se trata básicamente la opinión publicada o publicitada. Para otros, significa esa opinión sobre asuntos que conciernen a la sociedad en su conjunto, o a partes de ella, formada mediante la participación ciudadana en el debate y la discusión. En este caso, el concepto comprende las opiniones colectivas que resultan de la deliberación entre las personas. Y todavía para otros significa una forma de control social que asegura la cohesión de una sociedad, pues crea consensos sobre asuntos públicos. En este capítulo se emplea el concepto de opinión pública de acuerdo con la segunda acepción.

Por otra parte, tampoco hay consenso sobre quiénes son los “públicos” que participan en la formación de la opinión pública. Como lo señala Tuesta, puede tratarse del público en general (totalidad de la población), del “público que vota”, del público atento (interesado e informado), o del público activo. En este capítulo se utiliza la noción de público en el sentido más general, como totalidad de la población que es ciudadana.

Pese a esta falta de acuerdo, los autores coinciden en señalar que, históricamente, la opinión pública surgió en Europa y América del Norte durante el siglo XVIII, como un fenómeno social y político relacionado con el desarrollo de una sociedad civil independiente del Estado.

FUENTES: DAHL, 1989; NOELLE-NEUMANN, 1995; PETERS, 1995; SELIGMAN, 1995; HABERMAS, 1996; TUESTA, 2000.

que pueden expresar sus preferencias cuando y como lo consideren oportuno, sin amenazas a su seguridad y su patrimonio. Por otra parte, significa que los medios de comunicación son independientes de quienes gobiernan el país, es decir, que ejercen su derecho a informar al público sin censura previa por parte de funcionarios públicos. Finalmente, también significa que el ordenamiento jurídico protege la libertad de expresión.

Empero, la existencia de una opinión pública libre no es una condición suficiente para la democracia; la libertad es una condición que puede ser empleada de muchas maneras. Una segunda condición es el pluralismo: una opinión pública que refleje la diversidad política y sea la arena del desacuerdo público entre personas y grupos sociales que aceptan el “no estar de acuerdo” como un valor que enriquece a la sociedad (Sartori, 1997). Una tercera condición es que la opinión pública

debe ser capaz de ejercer un eficaz control ciudadano sobre los asuntos públicos; en este caso se trata de un mecanismo de escrutinio público propio de la sociedad para la petición de cuentas, lo que recientemente se ha denominado *societal accountability* (Smulovitz and Peruzzotti, 2000). Una cuarta condición es la de ser una opinión pública democrática, es decir, respetuosa de las garantías constitucionales.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que las personas hagan uso de su libertad de expresión, pues podrían no hacerlo y permanecer apáticas. Además, se informarían sobre los asuntos que son de su interés con el fin de manifestar opiniones fundamentadas, pues podrían contentarse con apoyar irreflexivamente ciertos puntos de vista. En otras palabras, la opinión pública implicaría un ejercicio de responsabilidad ciudadana³.

Los medios de comunicación colectiva ejercerían un escrutinio responsable sobre los asuntos públicos, pues podrían abusar de su libertad distorsionando la información, ejerciendo censura, o favoreciendo los intereses de ciertos grupos de la ciudadanía debido a relaciones de propiedad, interés comercial o afinidad política. Los dueños de los medios de comunicación colectiva o las empresas que utilizan estos medios para difundir sus ofertas comerciales respetarían la independencia de los directores, periodistas y colaboradores para informar al público sobre los asuntos públicos. Además, los medios de comunicación darían cabida, de manera equitativa, a los diversos puntos de vista en el debate sobre los asuntos de interés público, sin más limitaciones que aquellas de orden técnico o de cumplimiento de la ley.

Las instituciones y los gobernantes estarían abiertos al escrutinio público y no se contentarían con difundir sus posiciones y no interferir en la libre expresión de las preferencias ciudadanas. En otras palabras, suministrarían oportunamente información cierta y relevante sobre sus políticas y programas y se abstendrían de ejercer presiones sobre los medios de comunicación para informar de cierta manera, o abstenerse de informar.

La legislación que regula la libertad de expresión, el ejercicio del periodismo y el derecho de respuesta propiciaría las más amplias posibilidades a las personas, incluidos los periodistas, para informar e informarse, fundamentar su opinión, contrastarla con opiniones contrarias, divulgarla y, sobre todo, criticar a las personas que ocupan cargos públicos.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de opinión pública en una democracia de alta calidad son:

- La ciudadanía conoce sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos.
- Las y los habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés.
- Una pluralidad de medios de comunicación colectiva, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos
- Los medios de comunicación colectiva son un foro abierto e independiente para una opinión pública pluralista.

El grado en que Costa Rica se acerca o no al cumplimiento de estas aspiraciones, de acuerdo con el panel evaluador, será examinado en esta parte del informe.

Valoración general

La calidad democrática de la opinión pública en Costa Rica es el tema más polémico de la Auditoría. En efecto, la evaluación el panel de expertos resultó en calificaciones discrepantes en 13 de los 22 asuntos evaluados, que motivaron intensas discusiones en cada caso sin acuerdo.

Los asuntos de mayor discrepancia fueron los relacionados con el desempeño de los medios de comunicación colectiva en la formación de la opinión pública, sobre los cuales hubo dos posiciones generales. Para unos evaluadores, existe una pluralidad de medios de comunicación colectiva que desarrolla un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos y constituye un foro abierto para una opinión pública pluralista. Para ellos, el sistema de medios de comunicación colectiva de Costa Rica ha experimentado una evolución positiva hacia una mayor profesionalización e independencia con respecto al Estado, los partidos políticos y los grupos empresariales. Dentro de esta concepción, el principal obstáculo para esta función se deriva de las restricciones impuestas por una legislación obsoleta, que provoca prácticas de autocensura en los medios de comunicación. Para otros evaluadores, en las empresas de comunicación colectiva existen monopolios y oligopolios que otorgan un control excesivo y pe-

RECUADRO 12.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 4 aspiraciones máximas de alta calidad democrática sobre el tema de opinión pública fueron desagregadas en 16 preguntas de investigación y 29 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados.

De estos indicadores, 22 se sometieron a evaluación en el panel de expertos. Hay 7 indicadores de comprobación, es decir, que fueron corroborados por el equipo técnico de la Auditoría, con base en la información recopilada y no fueron considerados en la evaluación de los expertos. 3 indicadores fueron descartados por falta de información.

ligroso sobre la formación de la opinión pública a poderosos grupos empresariales. Estos grupos tienen intereses propios que se reflejan en sesgos ideológicos en la línea editorial y en la labor informativa de los medios. Los medios de comunicación se han “autoerigido” (y funcionan) como representantes no electos de la ciudadanía. Dentro de esta concepción, las restricciones impuestas por la legislación costarricense son necesarias para balancear el poder de los dueños de los medios de comunicación y proteger los derechos de la población.

Los asuntos sobre los cuales hubo mayor acuerdo se refieren a los conocimientos cívicos de las personas y al ejercicio de la libre expresión. La información recopilada permite señalar que en Costa Rica una mayoría calificada de las personas (66,7%) tiene un conocimiento básico correcto sobre el sistema político y sus derechos electorales, y que más del 90% se siente libre para opinar sobre los asuntos públicos que le interesan, aunque prefiere hacerlo en su casa o en su centro de trabajo.

Métodos utilizados

La calidad democrática de la opinión pública fue estudiada a través de diversos métodos. La encuesta nacional aportó información sobre el conocimiento de las y los ciudadanos acerca de sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos, así como sobre los lugares y temas de la deliberación pública y la valoración sobre los medios de comunicación (UNIMER R.I., 1999b).

Un ejercicio de observación experimental fue diseñado expresamente para examinar el funcionamiento interno de los medios de comunicación colectiva. Dos medios (de cuatro que inicialmente habían aceptado)⁴ permitieron que un investigador de la Auditoría observara las salas de redacción, diera seguimiento a un panel de periodistas y entrevistara al personal, con el fin de valorar la presencia o no de censura interna, la participación de las personas en la formación de las noticias y la reacción de funcionarios públicos a peticiones de información (Ross, 2000).

Se comisionó dos investigaciones temáticas sobre los medios de comunicación colectiva. Una de ellas se centró en el tema de la estructura de mercado de los medios de comunicación y en ciertos aspectos de la práctica del periodismo en Costa Rica (Jiménez, 1999). La otra investigación dio seguimiento a los espacios de participación ciudadana en los medios de comunicación (Vargas, 1999). Asimismo, se solicitó un análisis jurídico sobre la legislación que regula el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa (Guier, 1999).

Fueron examinados los registros administrativos de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes en busca de denuncias contra la libertad de expresión, el derecho de información y el derecho de respuesta. También se efectuó búsquedas sucesivas en la base de noticias de los periódicos *Al Día* y *La Nación*. Finalmente, la bibliografía existente aportó información relevante para el estudio (Ovares y León 1979; Bolaños, 1995 y 1998; Carazo, 1997 y 1998; Poltronieri y Garita, 1997; Cámara Nacional de Radio, 1998a, 1998b, 1998c, 1998d y 1999; Borge y Asociados, 1999; Eka Consultores Internacional, 1999).

El panel de evaluadores sobre la opinión pública lidió con la tarea más ardua de toda la Auditoría, pues valoró 22 indicadores (en comparación con un promedio de 10 indicadores en los demás paneles). Sus discusiones, de gran riqueza y profundidad, constituyen una carta de navegación sobre los debates que hoy en día arrecian en Costa Rica, acerca del desempeño de los medios de comunicación colectiva y el carácter del marco jurídico

que regula el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa. Por ello en este informe se incluyen, con frecuencia, recuadros que sintetizan los debates del panel.

Limitaciones

El ejercicio de observación experimental se realizó en dos empresas de comunicación colectiva, de las más de cien existentes en Costa Rica. Por tal razón, sus resultados tienen un carácter ilustrativo, revelan “pistas” sobre percepciones y prácticas en el ejercicio del periodismo pero, no obstante su riqueza, no son estadísticamente representativos. Además, los resultados finales del ejercicio no estuvieron disponibles en el momento de la evaluación; el panel conoció un resumen preliminar y esquemático sobre algunos de ellos. La inclusión (*a posteriori*) de ciertos resultados del ejercicio de observación se justifica en razón de su interés e importancia y fue sometida a la consideración de los panelistas durante la elaboración del presente capítulo.

Las ponencias especializadas y el informe del ejercicio de observación experimental tratan temas sensitivos, como el de la ética de las y los periodistas; las presiones ejercidas por algunas empresas de cabildeo, figuras políticas, empresas de publicidad, etc.; y las malas prácticas en algunas empresas de comunicación colectiva. En algunos casos la información no es específica, es decir, no se presenta los nombres de las personas y empresas, ni el detalle de los hechos detectados. Se trata del conocimiento de *insiders*, valioso sin duda, pues recoge la experiencia profesional de personas con años de ejercer el periodismo. Sin embargo, la Auditoría carece de elementos de juicio para fundamentar los casos en detalle y, en ese sentido, el informe debió considerar posibles consecuencias legales. Sí debe mencionarse que se realizaron búsquedas minuciosas en diversos registros administrativos y bases de datos, para identificar casos concretos que evidenciaran la persistencia de ciertas prácticas en el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica.

La ciudadanía conoce sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos

La evaluación sobre la calidad democrática de la opinión pública inicia con un examen del conocimiento ciudadano sobre sus derechos y deberes. Este orden no es casual y obedece a un supuesto que conviene hacer explícito: que el ejercicio de la libertad de expresión y la participación en la deliberación pública requiere un mínimo de conocimientos cívicos sobre los derechos y deberes ciudadanos, y sobre las características del sistema político dentro del cual la persona expresa su opinión. Es decir, se necesita un mínimo de conciencia de ser un ciudadano para ejercitar un derecho ciudadano.

El conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos fue estudiado por la Auditoría por medio de 3 factores:

- El conocimiento de las personas sobre las reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado.
- El conocimiento de las personas sobre las reglas y los procedimientos para que sus representantes políticos en los poderes del Estado rindan cuentas por sus actos.
- El conocimiento de las personas sobre las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 12.1

Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- 9 de cada 10 personas tienen un conocimiento certero sobre sus derechos electorales básicos.
- 6 de cada 10 personas obtuvieron un 70% o más de respuestas correctas en un test sobre conocimientos cívicos básicos. Las personas que viven en zonas urbanas y las de mejor posición económica tuvieron una proporción superior de respuestas correctas.
- En los procesos electorales de 1989-1990, 1993-1994 y 1997-1998, el Tribunal Supremo de Elecciones realizó campañas de información en los medios de comunicación colectiva sobre reglas y procedimientos para ejercer el voto.
- Casi 4 de cada 5 personas no saben cómo emplear los servicios de la Sala Constitucional (81,3%) ni los de la Comisión de Defensa del Consumidor (80,8%). 3 de cada 4 no saben cómo emplear los servicios de la Defensoría de los Habitantes (74,8%).
- Para resolver la violación de un derecho propio, o ante la violación de un derecho ajeno, la mayoría de las personas identifica y recurriría a las instituciones públicas encargadas de resolver el problema. Casi 6 de cada 10 lo harían si fuesen víctimas de un asalto y 8 de cada 10 lo harían si un niño de su barrio está siendo agredido con frecuencia.





Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- 4 de cada 10 personas no saben que en Costa Rica el voto es obligatorio.
- 6 de cada 10 personas creen que el Presidente en ejercicio tiene privilegios que pueden ir más allá de la Constitución Política.
- 1 de cada 2 personas cree que los diputados pueden ser reelectos una vez concluido su período, de manera inmediata.
- 1 de cada 3 personas cree que el Presidente de la República puede ser reelecto una vez concluido su período.

EVALUACION DEL PANEL

Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos


50%
DEL TOTAL DE PUNTOS EVALUADOS

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el conocimiento de la ciudadanía acerca de su deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 2 de 3 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL Conocimiento ciudadano sobre las reglas electorales.
Asunto peor calificado	CUMPLIMIENTO MEDIO Conocimiento ciudadano sobre las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos.
Asunto sin acuerdo	Conocimiento ciudadano sobre las reglas para la rendición de cuentas.

Comentario general

La mayoría de las y los ciudadanos conoce los procedimientos básicos que rigen el sistema electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones desarrolla campañas de información sobre el ejercicio del voto. No obstante, el conocimiento ciudadano está, en la mayoría de los casos, limitado a pocos asuntos.

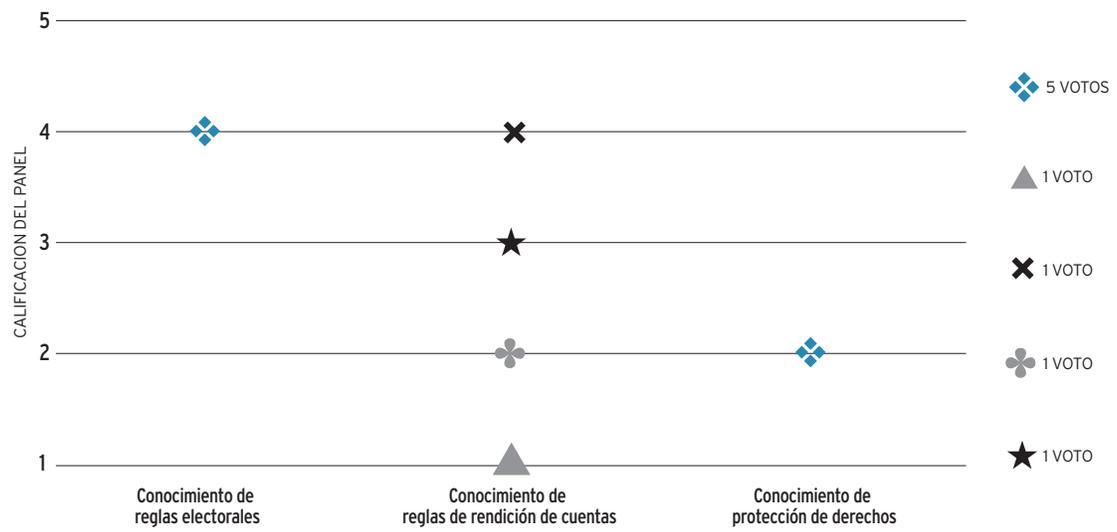
La ciudadanía identifica las instituciones a las que puede recurrir para la protección de sus derechos civiles y políticos; sin embargo, el conocimiento sobre las reglas y procedimientos que rigen el acceso a ellas no es un hecho generalizado.

La mayoría de las y los ciudadanos sabe de la obligación de sus representantes en el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las municipalidades, de rendir

cuentas a la población. Empero, no conocen los mecanismos por medio de los cuales se efectúa esta rendición de cuentas. En el panel no hubo acuerdo alguno sobre la valoración de esta situación, pues todos los evaluadores mantuvieron sus calificaciones discrepantes iniciales. Para unos, en mayor o menor grado, no es necesario conocer los mecanismos, sino saber que la rendición de cuentas es una obligación política de sus representantes en el Estado. Para otros, en mayor o menor grado, saber de la existencia de esa obligación, pero no cómo se realiza la rendición de cuentas, es insuficiente.

Los evaluadores coincidieron en la necesidad de precisar, en el futuro, el concepto de “conocimiento correcto” para una evaluación más certera de la aspiración.

Conocimiento ciudadano sobre sus deberes, sus derechos y los procedimientos para ejercerlos



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

EN ENCUESTA NACIONAL

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Información de base

¿Conoce la ciudadanía las reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, se diseñó una sencilla evaluación del conocimiento de las personas sobre su derecho al voto y ciertas reglas para elegir al Presidente, los diputados a la Asamblea Legislativa y las autoridades municipales. En general, las y los ciudadanos tienen un buen conocimiento sobre ciertas reglas básicas del sistema electoral costarricense. El período de elección del Presidente de la República, el requisito de 18 años para ejercer el voto y el funcionario institucional al que se debe acudir si se le niega el derecho al voto fueron contestadas correctamente por el 98,7%, el 97,0% y el 88,0% de las personas, respectivamente (cuadro 12.4). Una mayoría que oscila entre el 51% y el 81% contestó correctamente otras cinco preguntas

(escogencia de representantes municipales, no reelección de Presidente, obligación de votar, derecho de votar aunque se tenga un juicio pendiente y no reelección inmediata de diputados). En estos casos, el conocimiento tiende a ser mayor entre las personas que pertenecen a los estratos socioeconómicos más altos y habitan en zonas urbanas. Las respuestas incorrectas fueron las relacionadas con los privilegios extraconstitucionales del Presidente y la elección de alcaldes, en las que sólo una minoría (40,0% y 12,3%, respectivamente) acertó (cuadro 12.4).

RA En el archivo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se encontró información sobre las 11 campañas de divulgación realizadas por esta entidad durante los procesos electorales de 1990, 1994 y 1998. Estas campañas se dirigieron a dos tipos de público. El primero está conformado por

Respuestas correctas a una evaluación de conocimiento de las personas sobre reglas para elegir a sus representantes políticos en los poderes del Estado
(PORCENTAJE DE RESPUESTAS CORRECTAS)

Pregunta	Respuesta correcta	Total población	Nivel socioeconómico			Zona	
			MB/B	M/M	MA/A	Urbana	Rural
¿Cada cuántos años elegimos presidente?	4 años	98,7	98,1	98,9	99,5	99,4	97,8
¿Es requisito tener 18 años para votar?	Sí	97,0	95,6	97,9	97,9	97,0 ^{a/}	97,1 ^{a/}
¿Si no lo dejan votar puede acudir a un fiscal del TSE?	Sí	88,0	86,0	88,4	91,9	89,8	85,8
¿Escogen los ciudadanos a sus representantes municipales?	Sí	80,1	81,6 ^{a/}	79,2 ^{a/}	78,7 ^{a/}	79,2 ^{a/}	81,2 ^{a/}
¿Puede el Presidente ser reelecto en Costa Rica?	No	65,4	56,1	67,6	81,8	69,4	60,4
¿Es obligatorio votar?	Sí	63,6	68,7	60,1	61,2	60,9	67,1
¿Puede votar aunque tenga un juicio pendiente?	Sí	57,5	50,0	59,0	71,3	63,3	50,0
¿Pueden los diputados reelegirse inmediatamente?	No	51,0	51,5 ^{a/}	50,9 ^{a/}	50,2 ^{a/}	51,6 ^{a/}	50,2 ^{a/}
¿Tiene el Presidente privilegios más allá de la Constitución Política?	No	40,0	31,0 ^{a/}	44,0 ^{a/}	50,3 ^{a/}	41,7	37,8
¿Cada cuánto elegimos alcaldes municipales?	Nunca	12,3	8,6	14,5	15,4	13,2	11,2

N = 1.618.

a/ Diferencias no significativas (p > 0.1)
 MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.
 M/M: nivel económico medio-medio
 MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

los miembros de la Juntas Electorales. En los tres procesos electorales el TSE publicó instrucciones en los medios de comunicación escrita. El segundo tipo de público es la ciudadanía en general. En los tres procesos electorales el TSE difundió cortos en radio y televisión, para informar sobre los procedimientos para ejercer el voto, y realizó campañas de motivación a la participación electoral. En el proceso electoral 1997-1998, el TSE auspició un programa de televisión en el canal 13, “Alternativas del voto”, en el cual los partidos políticos debatieron sobre sus ofertas electorales. Esta fue la única actividad registrada del TSE orientada a ampliar el conocimiento ciudadano sobre las ofertas electorales (Sánchez et al, 2000b).

RECUADRO 12.3

Valoración del panel



Para el panel de expertos, las y los ciudadanos costarricenses conocen los mecanismos básicos del proceso electoral en un grado suficiente para que el sistema funcione. Por ello, los evaluadores acordaron una calificación de cumplimiento general de este indicador. Sin embargo, anotaron que este conocimiento se refiere a los aspectos elementales (cómo votar, período de gobierno). Además, señalaron que las campañas de información para ampliar el conocimiento cívico de las personas son superficiales.

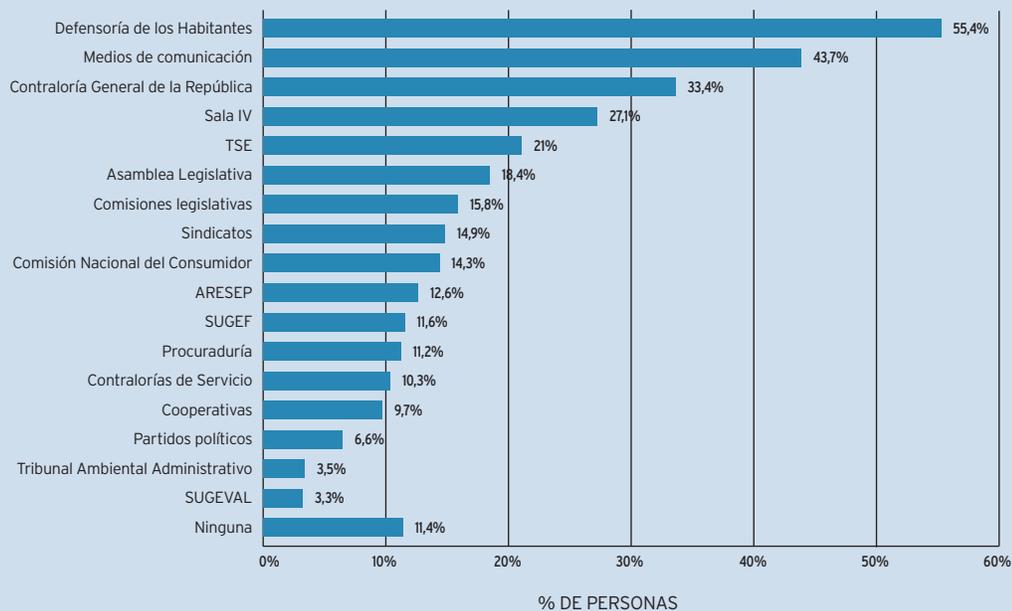
¿Conoce la ciudadanía las reglas y procedimientos para que sus representantes políticos en los poderes del Estado rindan cuentas?

GF En una ronda de seis grupos focales realizados en las ciudades de San José, Alajuela, San Isidro de El General, Ciudad Quesada, Puntarenas y Limón, los participantes reconocieron que el derecho a reclamar por las malas actuaciones de los gobernantes y a exigir que se cumplan las acciones prometidas es parte de la vida democrática en Costa Rica. Sin embargo, en la mayoría de los grupos focales, los participantes coincidieron en señalar que estos derechos no se ejercen. Son “parte de la democracia en teoría, pero no en la práctica” (Pérez Zeledón); el pueblo sancarleño “es muy pasivo, no hace nada” y además “el poder está en manos de los políticos y adinerados, quienes callan las malas acciones” (San Carlos); “el pueblo porteño es pasivo y apático, y se deja engañar fácilmente” (Puntarenas); “al que ejerce (el derecho al reclamo) se le reprime o acusa de agitador, como sucede con los trabajadores de las bananeras y de los muelles” y “el pueblo es apático, se deja manipular y no se levanta para demandar el cumplimiento de los compromisos” (Limón) (UNIMER R.I., 1999a).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, se preguntó a las personas sobre las instituciones que cumplen alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas. La Defensoría de los Habitantes ocupó el primer lugar, pues el 55,4% de los encuestados creen que exige cuentas a los políticos. Le siguen los medios de comunicación colectiva, la Contraloría General de la República y la Sala Constitucional, con 43,7%, 33,4% y 27,1%, respectivamente (gráfico 12.2). Existen diferencias estadísticamente significativas por edad, nivel socioeconómico y zona geográfica. En efecto, a menor nivel socioeconómico, menor es la identificación de estas instituciones como entidades que piden cuentas a los políticos y mayor es la cantidad de personas que dicen que “ninguna institución cumple esta función” (16,4% de las personas que pertenecen a los estratos medio y medio-bajo, frente a 7% de las personas de los estratos medio-alto y alto). Lo mismo ocurre con las personas con menor nivel de instrucción (un 20,9% cree que ninguna institución cumple con esa función, frente a un 7,2% de las personas con algún nivel de estudios universitarios), de zonas rurales (14,2%) y mayores de 55 años (24,8%). El promedio nacional de personas que creen que ninguna institución tiene funciones tendientes a hacer rendir cuentas es de 11,4% (UNIMER R.I., 1999b).

GRAFICO 12.2

Porcentaje de personas que consideran que las instituciones cumplen con alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

Valoración del panel



Los evaluadores mantuvieron juicios discrepantes en su valoración sobre el conocimiento ciudadano acerca de las reglas para la rendición de cuentas (gráfico 12.2). A pesar de sus diferencias, la mayoría señaló que la rendición de cuentas -como valor- no se enseña y aunque las personas saben de la existencia de ciertas instituciones encargadas de pedir cuentas a los representantes políticos y los funcionarios públicos, no conocen la función que desempeñan, cómo puede una persona acudir a ellas, ni saben sobre la eficacia de estas instituciones. Los evaluadores coincidieron en que el término “conocimiento correcto” puede ser engañoso si no se le define con precisión.

dedor de 1 de cada 4 personas conoce cómo se utilizan los servicios de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes (28,9% y 25,2%, respectivamente); 1 de cada 5 (19,7%) sabe cómo utilizar los servicios de la Comisión de Defensa del Consumidor. En el caso de la Defensoría y la Comisión, estas personas saben que deben formalizar una denuncia por escrito ante la institución. En cuanto a la Sala Constitucional, mencionaron que debían contactar un abogado, hecho no necesariamente cierto, pero indicativo de la conveniencia de un asesoramiento legal. El conocimiento sobre la función principal y la utilización de los servicios de estas entidades tiende a ser superior entre los hombres y las personas de mayor nivel socioeconómico y educativo, especialmente las que habitan en zonas urbanas y particularmente en la Gran Área Metropolitana, aunque estas asociaciones no son estadísticamente significativas en todos los casos (UNIMER R.I., 1999b).

¿Conoce la ciudadanía las instancias, reglas y procedimientos para la protección de sus derechos civiles y políticos?

EN Según la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, 1 de cada 2 personas conoce la función principal de la Defensoría de los Habitantes; el 47,9% mencionó el “trámite de denuncias”, lo que hace de ésta la institución más reconocida en el país. 1 de cada 3 personas conoce la función principal de la Sala Constitucional y de la Comisión de Defensa del Consumidor. El 28,9% precisó que la Sala Constitucional sirve para tramitar recursos de hábeas corpus y de amparo, así como acciones de inconstitucionalidad. Sobre la Comisión, el 32,9% de las personas identificó el “trámite de denuncias de abusos en el comercio” como su función principal (UNIMER R.I., 1999b). Sin embargo, el conocimiento sobre el acceso a los servicios de estas entidades es más limitado. Alre-

EN En la encuesta se planteó a las y los entrevistados tres situaciones prácticas para determinar si, entre otras cosas, lograban visualizar las instituciones que podrían remediar un derecho afectado. En la primera situación, “Usted acaba de ser asaltado a 300 metros de su casa”, el 54,3% de las personas iría a la policía, al Organismo de Investigación Judicial o presentaría una denuncia. Esto es más frecuente entre las personas de menor nivel socioeconómico y las de zona rural. En la segunda situación, “Un niño está siendo agredido con frecuencia en su barrio”, el 71,9% de las personas pondría una denuncia ante el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). La tendencia es más fuerte entre las personas de mayor nivel socioeconómico y educativo, y las de la zona urbana. Un 8,6% acudiría a la policía. En la tercera situación, “Fue maltratado por el funcionario que lo atendió al acudir a una cita de la Caja del Seguro Social”, el 72,7% de las personas pondría una queja ante el superior jerárquico, el director de la clínica, presentaría una denuncia o iría a la Defensoría de los Habitantes (UNIMER R.I., 1999b).

Las y los habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés

La expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés fue estudiada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Libertad de las personas para expresar su opinión sobre los asuntos públicos que les interesan.
- Existencia de una amplia y pluralista oferta de espacios de opinión sobre temas de actualidad en los medios de comunicación colectiva.
- Diversidad de opiniones en los espacios de opinión pública en los medios de comunicación colectiva.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 12.5

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Más del 80% de las personas comenta los temas que considera de interés nacional con otras personas. La casa es el lugar preferido para comentarlos; en segundo lugar está el centro de trabajo.
- 3 de cada 4 personas (74,7%) están en contra de que un nicaragüense residente en el país critique la democracia costarricense.
- En los 11 temas que las personas más mencionaron como “de interés nacional”, entre el 2,6% y el 9,1% de los encuestados, según el tema en cuestión, había expresado su opinión ante un medio de comunicación colectiva.
- El seguimiento a un programa de opinión en la televisión durante un mes constató la discusión de una variedad de temas por una diversidad de invitados, de los cuales sólo 1 de cada 6 fue representante gubernamental.

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- En un monitoreo de los medios de comunicación colectiva realizado durante el mes de agosto de 1999 se obtuvo los siguientes resultados:
 - Se publica cerca de 120 artículos de opinión por semana en la prensa escrita.
 - Se invita a cerca de 150 personas por semana a los programas de opinión de las estaciones de radio.
 - Se invita a cerca de 20 personas por semana en programas de opinión de los canales de televisión.
 - Los políticos llaman constantemente a los medios de comunicación colectiva para dar su opinión o denunciar hechos.

EVALUACION DEL PANEL

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO GENERAL ^{a/} Cumplimiento general de la aspiración democrática sobre la expresión libre y oportuna sobre los asuntos públicos de su interés por parte de las y los habitantes.
Nivel de acuerdo	DESACUERDO Unanimidad en 1 de 3 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL Participación activa en los medios de comunicación colectiva.
Asunto peor calificado	No hay.
Asuntos sin acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oferta pluralista de programas de discusión en la radio y la televisión. ■ Diversidad de opiniones en los medios de comunicación colectiva.

Comentario general

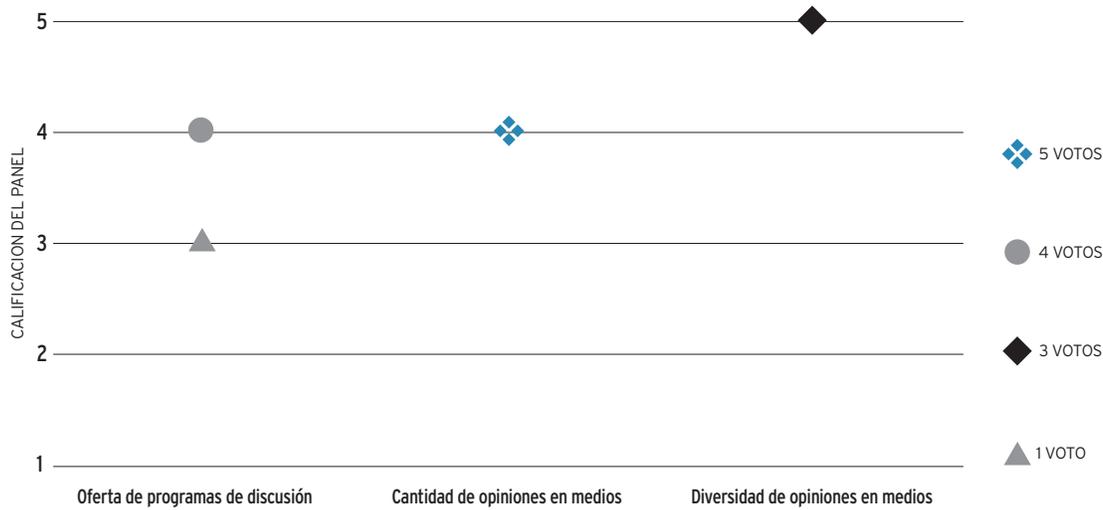
En la radio y la televisión existe una oferta pluralista de programas de discusión, en los cuales participan las y los habitantes, sus organizaciones sociales y políticas y representantes de instituciones públicas. No hubo acuerdo sobre el alcance de esta situación. La mayoría del panel consideró que el pluralismo de la oferta de programas y el nivel de participación social son altos y la aspiración se cumple. Para la minoría el sistema de medios de comunicación colectiva provee una oferta pluralista de programas, pero selecciona a sus participantes y convoca a un grupo reducido de "habituales", por lo que existe un balance de logros e incumplimientos.

En la última década, el sistema de medios de comunicación colectiva -aunque no en todos los medios individualmente considerados- ha expuesto en sus informaciones

puntos de vista opuestos sobre la gestión de asuntos públicos. Sin embargo, el panel mantuvo una discrepancia en su valoración acerca del balance y la diversidad de ideas expresadas en los programas de opinión. Para la mayoría de los panelistas existe una alta calidad democrática en esta materia pues, si se analiza el conjunto de los medios de comunicación colectiva, se observa una expresión balanceada de las diversas opiniones en los asuntos públicos. Para la minoría del panel existe un balance de logros e incumplimientos. El sistema de medios de comunicación colectiva permite la expresión de puntos de vista contrarios, pero filtra los temas y participantes en la discusión. No existe un balance de opiniones en temas de interés nacional, como la privatización de instituciones públicas.

a/ Distribución de las calificaciones discrepantes produce un efecto positivo.

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO;
 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 12.8

Expresión libre y oportuna de la opinión ciudadana sobre los asuntos públicos de su interés

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Publicación de cartas de los lectores en los medios de comunicación escritos
ⓘ	Percepción ciudadana de libertad de expresión en los medios de comunicación
Número de indicadores de comprobación 2	
Número de indicadores cumplidos 1,5	

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⓘ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Se siente la ciudadanía libre para expresar sus puntos de vista en los diversos foros de opinión pública?

OE En un ejercicio de observación experimental realizado por la Auditoría se leyó la aspiración democrática “Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés” a 12 grupos y otras personas (véase ficha técnica) y se les pidió que reaccionaran frente a la frase. Todos los participantes en el ejercicio tienen absoluta seguridad de que en Costa Rica cada ciudadano tiene el derecho de opinar libremente sobre lo que le interesa; en esto no existen dudas ni matices. Es más, el valor más importante que le atribuyen a la democracia costarricense es el derecho a criticar, el llamado “derecho al berreo”. En especial, un grupo de nicaragüenses expresó que le llama mucho la atención cómo el tico habla mal, “sin medirse”, del propio Presidente de la República. Pero lo que a los ciudadanos les resiente es que la clase política no escucha los criterios de la gente. Dijo un arquitecto: “Hay libertad de expresión y de pensamiento, lo que no hay es respeto del gobierno y de la clase política por lo que pensamos. Me quedo sorprendido del

cinismo y de cómo retuercen las cosas, pero más me enoja el irrespeto por nuestro pensamiento.” Una de las personas que contestó por fax, un administrador de empresa, escribió: “Estoy de acuerdo en que los ciudadanos podemos y tenemos el derecho de opinar sobre los asuntos públicos, pero ¿nos escuchan? Un oficinista apuntó: “¿Y quién pone atención y seguimiento a nuestra opinión?” Varios participantes subrayaron que las personas no hacen uso de su libertad de expresión para formar una opinión pública más dinámica. A juicio de la administradora de un club privado: “La gente no opina por desidia, por miedo o porque siente que nadie le prestará atención”. El gerente de un banco privado manifestó: “Se opina dentro de su círculo más cercano, pero de allí no pasamos porque sentimos que no vale la pena, que los gobernantes no escuchan, se siente uno indefenso e impotente porque uno quiere decir que no está de acuerdo, pero no hay buzón de quejas y si lo hubiera ni lo revisan, no les importa nuestra opinión”. Una administradora de negocios expresó: “Pienso que sí existen medios para expresarnos, incluso se han creado medios como la Defensoría de los Habitantes y ARESEP, que contribuyen con este objetivo; sin embargo, el derecho no lo ejerceremos oportunamente” (Borge, 1999).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se pidió a las personas que identificaran los temas que, a su juicio, son de interés nacional. También se les pidió señalar el lugar donde suelen comentarlos, si lo hacen con otras personas y si habían participado en algún programa de televisión, foro, columna de prensa escrita de radio o conferencia, para expresar su opinión sobre los temas mencionados. El propósito de estas preguntas era determinar si la gente participa en la formación de la opinión pública, cuáles son los foros donde se gesta esa participación y qué grado de libertad sienten las personas para opinar. En Costa Rica, las personas se sienten libres para comentar con otras personas sus opiniones sobre los temas que consideran de interés nacional; entre el 80% y el 90% de las personas así lo hace (cuadro 12.9). Los foros principales donde comentan esos temas son el entorno inmediato. En todos los casos, la familia (la casa) es, por mucho, el principal sitio de deliberación, seguido muy de largo por el centro de trabajo. El tercer foro de conversación son los amigos, con excepción de cuatro temas en los que aparece un lugar público como foro: alto costo de la vida (“en todo lado”: 8,0%) mejorar las calles, más vigilancia y seguridad, y la pobreza (“en la calle/pueblo”). La participación de las personas

en los medios de comunicación colectiva, para expresar una opinión sobre los temas de interés nacional, es más reducida, pero no deja de ser importante. 1 de cada 11 personas ha expresado su criterio sobre el tema de la educación en un medio de comunicación colectiva (9,1%), seguido por el tema de más vigilancia y seguridad (7,7%). Las diferencias por sexo, región geográfica y nivel socioeconómico de las personas no son, por lo general, estadísticamente significativas.

EN En la encuesta nacional también se preguntó a las personas si estaban de acuerdo en que los nicaragüenses critiquen la democracia costarricense. El 74,7% de las y los entrevistados está “algo en contra” o “muy en contra” de ello. La oposición está inversamente relacionada con el nivel socioeconómico de las personas: aumenta al 80,4% en los estratos bajo y medio-bajo y disminuye al 66,7% entre las personas de los estratos medio-alto y alto (UNIMER R.I., 1999b)⁵.

¿Existe una amplia y pluralista oferta de programas de discusión de temas de actualidad en la radio y la televisión, y en los medios escritos se publica las cartas de los lectores?

PE En 1999 en Costa Rica existían más de 150 medios de comunicación colectiva. La mayoría eran estaciones de radio y casi la mitad eran medios locales, pues cubrían una región y no todo el país. En la actualidad, ningún partido político posee un medio de comunicación que sea su vocero. 2 periódicos y 4 radioemisoras tienen un propietario institucional claramente identificado: la Universidad de Costa Rica y la Iglesia Católica. El Estado es dueño de un canal de televisión (Canal 13) y una estación de radio (Radio Nacional).

PE La oferta de medios de comunicación colectiva es amplia, si se compara con el tamaño de la población y el mercado. En la prensa escrita, aunque los periódicos son reticentes a revelar sus cifras de circulación o se duda de su fiabilidad (debido a que esas cifras son usadas con fines propagandísticos), en 1995 se estimaba la circulación total de los diarios en unos 300.000 ejemplares (Bolaños, 1995, citado en Vargas, 1999). Según un estudio elaborado con propósitos comerciales por La Nación S.A. (Urban and Associates Inc., 1997, citado en Vargas, 1999), los diarios tienen un alcance cercano a un millón de personas adultas cada día. En el mismo estudio el mercado consumidor fue estimado en 1,2 millones de adultos, aproximadamente. Además de los

Temas de interés nacional identificados por las personas, proporción de los que comentan estos temas con otras personas y proporción de los que han comentado estos temas en los medios de comunicación colectiva. Mayo de 1999

(CIFRAS RELATIVAS)

Tema	¿Identificación del tema como de interés nacional?	¿Comenta con otras personas?	¿Foro principal donde comenta?	¿Ha comentado el tema en un medio de comunicación?
Mejora de calles	23,5	82,2	Familia/casa (48,0) En el trabajo (15,5)	5,8
Alto costo de la vida y de la canasta básica	21,4	90,3	Familia/casa (63,2) En el trabajo (23,7)	3,0
Más vigilancia y seguridad	19,8	88,5	Familia/casa (55,8) En el trabajo (29,9)	7,7
Delincuencia y corrupción	18,7	88,2	Familia/casa (56,7) En el trabajo (22,8)	3,7
Trabajo y desempleo	16,7	82,3	Familia/casa (60,3) En el trabajo (25,0)	4,2
Control de drogas y drogadicción	16,7	81,7	Familia/casa (57,0) En el trabajo (19,2)	2,6
Pobreza	15,2	81,6	Familia/casa (61,6) En el trabajo (17,1)	4,7
Educación y ayuda para educación	14,2	88,8	Familia/casa (51,0) En el trabajo (21,6)	9,1
Vivienda y falta de bonos de vivienda	13,0	81,6	Familia/casa (57,1) En el trabajo (16,8)	5,4
Economía	10,2	89,0	Familia/casa (58,9) En el trabajo (24,4)	5,4
Salud	9,0	85,9	Familia/casa (48,2) En el trabajo (23,8)	6,7

Nota: A las personas encuestadas se les pidió mencionar tres temas que consideraran de interés nacional. Las cifras de la columna "¿Identificación del tema como de interés nacional?" se refieren al total de menciones. Las cifras de la columna "¿Comenta con otras personas?" indican la proporción de personas que mencionan el tema en cuestión y lo comentan con otros. Las cifras de la columna "¿Ha comentado el tema en un medio de comunicación?" indican la proporción de personas que han expresado su opinión en un medio de comunicación.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

diarios, existe una treintena de periódicos (de publicación semanal, quincenal o mensual), locales o de sectores sociales específicos, que aumentarían la oferta por lo menos en unos 15.000 ejemplares al mes⁶.

En 1999, los 17 canales de televisión "nacionales" y 2 regionales transmitían unas 250 horas al día de manera simultánea. En octubre de 1994 se transmitieron señales televisivas durante 293.860 minutos (Sandoval, 1994), que equivalen a unas 158 horas diarias⁷. Por tanto, en los últimos 5 años la oferta televisiva aumentó en un 60% aproximadamente (es decir, de 158 a unas 250 horas al día).

En radio, el espectro de la oferta se mantiene casi invariable desde 1988. Asumiendo que un centenar de radioemisoras transmite en promedio unas 20 horas al día⁸, la oferta de emisiones radiofónicas rondaría las 2.000 horas diarias. Cabe señalar que el mundo radiofónico costarricense es particularmente volátil y agitado. En él existe una guerra de audiencias y de búsqueda de publicidad, cambios de nombres de emisoras, creación de grupos (empresariales) y rencillas entre las asociaciones⁹.

De esta oferta total en prensa, radio y televisión, corresponden a la semana unas 350 páginas

para espacios de opinión (cartas y artículos) en diarios, alrededor de 30 horas televisivas para la discusión de temas de actualidad y unas 145 horas en la radio. En la radio la oferta de programas de opinión es superior, por la cantidad de emisoras y las características técnicas del medio, que permiten la transmisión “en vivo” a bajo costo¹⁰. La prensa escrita es el medio que ofrece más espacios para la difusión de opiniones (cuadro 12.11). La radio y la televisión son utilizadas por la población básicamente para diversión y entretenimiento,

como se verá más adelante. De 86 emisoras de radio identificadas, 50 tienen una programación exclusivamente musical. En televisión, sumando los tiempos semanales de noticias nacionales e internacionales, revistas para el hogar y espacios de opinión, es decir, espacios de “no entretenimiento”¹¹ se llega a un 15,7% del total de la oferta (Vargas, 1999).

PE Según los estudios disponibles, no existe proporción entre la oferta mediática de programas de opinión y la audiencia de estos espacios, especialmente en radio. Según la encuesta nacional de medios de comunicación, de agosto de 1999, al consultarse a la población sobre sus preferencias de programas o espacios en los medios de comunicación colectiva, en radio un 25,8% dijo que acostumbra oír programas musicales, en televisión un 20,5% afirmó ver noticiarios, mientras que la sección con mayor lectura en los periódicos es la de noticias nacionales, con un 14,9% (26,8% si se añade los sucesos) (Borge y Asociados, 1999). Los programas o espacios de opinión no son mencionados en las respuestas, salvo en el caso de los editoriales de los diarios, que recibieron un 2,3% de las menciones. En esta misma encuesta se consultó a la población sobre su grado de interés en “cartas de los lectores, columnas firmadas y artículos de opinión”; un 32,0% dijo que no “le interesa nada”, un 35,6% aseguró estar “algo interesado” y un 27,8% “muy interesado”. Es decir, un 63,5% de la población manifestó tener algún interés en los espacios de opinión de los periódicos, aunque no los lea. Según la Encuesta de Hábitos de Exposición a la Radio, de CANARA, de octubre de 1998, los programas de opinión y entrevistas

CUADRO 12.10

Costa Rica: cantidad de medios de comunicación colectiva en 1999

Medio de comunicación	Total	Cobertura nacional	Cobertura local
Periódicos ^{a/}	37	9	29
Estaciones de radio ^{b/}	101	57	44
Canales de TV ^{c/}	19	17	2
Internet ^{d/}	1	1	-

a/ De los 9 periódicos con cobertura nacional, 3 son semanarios. Uno de los periódicos nacionales, *La Nación*, tiene suplementos regionales.

b/ El conteo incluye las estaciones de radio (82) afiliadas a la Cámara Nacional de Radio (CANARA) y la Asociación Costarricense de Radiodifusoras (ASCORA) y estaciones culturales de comunidades (19) no afiliadas a estas organizaciones. No se trata de un conteo exhaustivo.

c/ No incluye los canales por cable.

d/ Se refiere a la empresa RACSA, de propiedad estatal, que tiene monopolio sobre la provisión del servicio.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN VARGAS, 1999; CANARA, ASCORA, ASAMBLEA LEGISLATIVA.

CUADRO 12.11

Estimación de la oferta de espacios de opinión por semana, según tipo de medio de comunicación colectiva

AGOSTO DE 1999

Tipo de medio	Espacio (tiempo) total Absoluto	Espacio (tiempo) de opinión	
		Absoluto	Relativo
Prensa escrita	2.100 páginas	83 páginas	3,9
Televisión	1.677 horas	30 horas	1,7
Radio	14.000 horas	145 horas	1,0

FUENTE: VARGAS, 1999, CON BASE EN DATOS SUMINISTRADOS POR LOS MEDIOS, REVISIÓN DE PERIÓDICOS Y REVISTA *TELEGUÍA*, 1 AL 8 DE AGOSTO DE 1999¹².

ocupaban el tercer lugar de audiencia, con un 27% de los radioescuchas, sólo detrás de los programas musicales (57%) y los programas de noticias (35%) (Cámara Nacional de Radio 1998). Como se mostró anteriormente, sin embargo, los programas de opinión y entrevistas ocupan el 1% de la oferta total en radio.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría se preguntó a las personas si tenían conocimiento de espacios en los medios de comunicación en los que discutieran los temas considerados de interés nacional. Casi dos terceras partes manifestó tener conocimiento de estos espacios (65%), especialmente las personas de estrato socioeconómico más alto y las que viven en áreas urbanas (cuadro 12.12) (UNIMER R.I., 1999b).

¿Expresan los programas u espacios de opinión escritos, orales o televisivos, una gran cantidad y diversidad de opiniones de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil?

PE Una investigación realizada para la Auditoría llevó a cabo un seguimiento de los medios de comunicación colectiva durante la primera semana de agosto de 1999, para determinar la cantidad de opiniones divulgadas. En esa semana, cada día se publicó entre 15 y 17 artículos de opinión en los periódicos. Además se publicó cerca de 10 artículos de opinión en los semanarios, lo cual suma alrededor de 120 artículos de opinión a la semana¹³. En radio, de 50 programas de opinión identificados, la mitad correspondió a programas de entrevistas y comentarios diarios; 125 personas

CUADRO 12.12

Conocimiento de espacios en los medios de comunicación colectiva en los que se discuten los temas considerados de interés nacional, por estrato económico y región. Mayo de 1999

¿Conoce algún espacio?	Total	Estrato económico			Región	
		MB/B	M/M	MA/A	Urbano	Rural
SI	65,0	54,2	70,1	77,0	69,5	59,4
NO	35,0	45,8	29,9	23,0	30,5	40,6
N	1.618	629	728	261	908	710

p < 0.005

MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.

M/M: nivel económico medio-medio.

MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

RECUADRO 12.5

Valoración del panel



Pese a que no arribaron a una calificación de consenso, los evaluadores coincidieron en que en el sistema de medios de comunicación colectiva de Costa Rica existe una amplia oferta de programas de discusión pública. Esta oferta ha crecido en la última década, especialmente en la radio. Las instituciones públicas dan seguimiento a los programas de micrófono abierto. En general, no existe censura previa a la participación de las personas en estos programas, aunque, en opinión de un

evaluador, ciertas minorías políticas encuentran dificultades para expresar sus puntos de vista políticos. La existencia de muchas instancias de opinión no siempre promueve que muchos ciudadanos, con perspectivas contrastantes, manifiesten sus ideas. En este sentido, el panel recomendó una investigación con más profundidad sobre la participación efectiva en los programas de opinión. La interrogante es: ¿participan “los mismos de siempre”?

fueron entrevistadas en esos programas, más otras 25 de los programas que se transmiten una o dos veces por semana, sin contar las llamadas de la audiencia¹⁴. En televisión, cada semana, en promedio, se entrevista a una veintena de personas en los programas o espacios de opinión y debate. Esto significa la difusión semanal de unos 300 puntos de vista diferentes en el espacio mediático nacional (Vargas, 1999).

PE En la misma investigación anteriormente citada, se entrevistó a 20 periodistas y personas encargadas de programas o espacios de opinión en diversos medios de comunicación colectiva, sobre los criterios aplicados para divulgar una opinión. En prensa escrita, los periodistas señalaron que el principal criterio para la publicación de artículos y cartas es su actualidad; no suelen publicar artículos que no se ajusten a temas que son o han sido noticia. En segundo lugar identificaron la extensión de los materiales recibidos. Un tercer criterio se refiere a la claridad en la exposición de las ideas, o más en concretamente, a la redacción. Finalmente, los responsables de las páginas de opinión de los diarios deben asegurarse de que el artículo o carta no contenga expresiones injuriosas o que lesionen aspectos morales de personas aludidas en ellos. Otros criterios formales, como la ilegibilidad (cartas o artículos escritos a mano, por ejemplo, no son publicados), la falta de referencias (omisión del nombre y cédula del autor u otros datos) constituye un criterio para rechazar la publicación. Adicionalmente, en la prensa escrita se acostumbra solicitar que los artículos sean escritos con exclusividad, es decir, que el autor se comprometa a no enviarlos a otros medios. Las personas encargadas de evaluar los artículos y cartas que se publican consideran que, en general, la población se apega a las normas establecidas y que la queja más frecuente es el tiempo de espera para la publicación. Pocos artículos son publicados de un día para otro (salvo que la calidad y actualidad de la propuesta lo ameriten) y el tiempo de espera está entre 5 días y 2 semanas después de recibido. Este asunto es el que genera problemas con la ciudadanía y las organizaciones, que esperan y presionan para que sus artículos se publiquen inmediatamente y tal como fueron enviados.

En radio y televisión la situación es un poco distinta. Con frecuencia en estos medios se invita a la participación, sea en forma directa (“en vivo”) en los programas de entrevistas, o por medio de las llamadas telefónicas en los programas que lo permiten. Así, la presencia física (y por tanto la opinión de personas u organizaciones) en radio y

televisión se basa en la relevancia de la persona, la organización o el tema por discutir. Cuando se trata de llamadas telefónicas, en radio no se suele emplear ningún filtro. En televisión los filtros se aplican en cierto tipo de espacios. Por ejemplo, durante los espacios de entrevistas del programa “Esta mañana”, las personas que quieren participar plantean a una operadora la pregunta y ésta recoge su teléfono para devolverle la llamada y abrir su consulta al aire. Las personas también plantean sus preguntas e inquietudes utilizando los servicios de *beeper*, de modo que este instrumento tecnológico ha posibilitado la expresión de opiniones de muchas más personas. Durante el mes de agosto de 1999, en la revista “Esta mañana”, en la sección “Foro”, se presentó a discusión una variedad de temas, desde problemas muy locales hasta tópicos de actualidad internacional, pasando por asuntos que fueron desde fútbol femenino en Costa Rica hasta trabajo y salud. De un total de 38 personas invitadas (en 27 programas), 6 fueron representantes gubernamentales, 17 expertos en asuntos varios, 4 diputados, un escritor y un político; el resto fueron funcionarios diversos o “ciudadanos comunes”.

Llevar registros de las personas que participan en los programas o envían cartas y artículos no es una práctica habitual en los medios. En radio y televisión, especialmente, se mantienen los datos de las personas invitadas, ya que sirven como fuentes de información y posibles contactos para nuevas entrevistas. En prensa escrita sólo el periódico *La Nación* posee un espacio exclusivo para ciertos articulistas que el medio invita (Página 15) y el resto de los medios posee columnas fijas con ciertas personalidades nacionales, pero no se llevan registros de las participaciones. Los artículos suelen guardarse por poco tiempo y luego son desechados. Ocurre también que algunas personas acostumbran escribir artículos de manera frecuente para un mismo medio. En estos casos, las personas responsables procuran publicarlos en períodos prudentiales (un mes, por ejemplo) para “dar espacio a otras personas”, aunque esto también ha ocasionado problemas¹⁵. Se han presentado casos en que un artículo no es publicado en un medio y la persona interesada recurre entonces a otro periódico¹⁶, para que lo publiquen. Varios de los entrevistados criticaron la forma en que algunas personas emplean las posibilidades de expresión en los medios: artículos de opinión muy extensos, intervenciones telefónicas que se convierten en discursos, o entrevistados que acaparan el uso de la palabra sin dar oportunidad a las otras partes (Vargas, 1999).

EN En la encuesta nacional se preguntó a las y los encuestados si habían visto, oído o leído la opinión de cierto tipo de personas en los medios de comunicación colectiva. Con esto se procuró una aproximación a las percepciones de la población sobre la diversidad de opiniones expresada en estos medios. Más de la mitad de las personas manifestó haber visto, oído o leído la opinión de altos funcionarios públicos (Presidente de la República y ministros de gobierno), empresarios, personas pobres, dirigentes sociales, indígenas y personas discapacitadas (gráfico 12.4). La excepción es la identificación de las opiniones de personas negras en los medios de comunicación (46,2%). En general, no existen diferencias estadísticamente significativas por sexo, estrato económico o región geográfica. Si a los encuestados que dijeron haber oído, visto o leído la opinión de un cierto tipo de persona en un medio de comunicación colectiva se les resta el número de los que dijeron no haber percibido esa expresión (“diferencial”) se obtiene la presencia “neta” percibida en los medios. Las personas negras, indígenas y discapacitadas son percibidas como las que tienen menor presencia en los medios. Las personas negras tienen un diferencial de -3,4% (más encuestados dicen no haber visto una opinión de este tipo de persona que los

que sí), los indígenas tienen un diferencial de 6,0% y los discapacitados, de 3,3% (gráfico 12.4) (UNIMER R.I., 1999).

RECUADRO 12.6

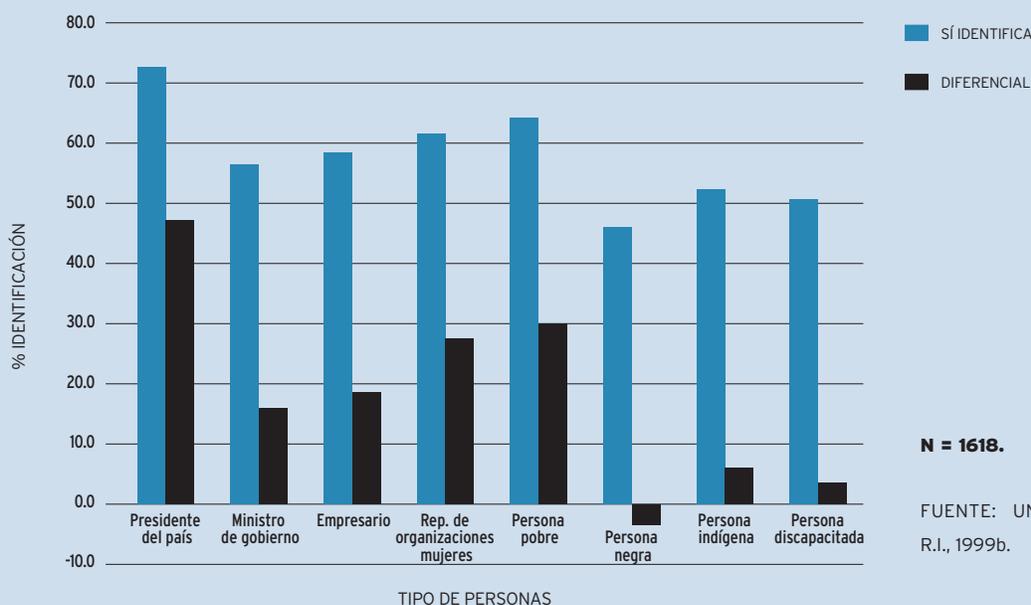
Valoración del panel



El panel de evaluación coincidió en valorar que el indicador sobre la cantidad de opiniones de las ciudadanía y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de opinión de los medios de comunicación colectiva, en general, se cumple. Vistos los medios de comunicación en conjunto, como sistema, en Costa Rica los programas de opinión escritos, orales y televisivos permiten la expresión de una gran cantidad de opiniones de la ciudadanía, las y los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Empero, dos evaluadores anotaron ciertos problemas: por una parte, la tendencia en los programas de opinión a invitar a paneles de expertos y no al público en general y, por otra, la práctica de invitar a un círculo relativamente reducido de analistas.

GRAFICO 12.4

Personas de las que ha visto, oído o leído una opinión sobre determinado grupo social en los espacios de opinión de los medios de comunicación. Mayo de 1999



Sí identifica: proporción que ha visto, oído o leído la opinión emitida por el tipo de persona correspondiente.

Diferencial: resultado de la resta entre la proporción que ha visto, oído o leído la opinión emitida por el tipo de persona correspondiente y la proporción que no lo ha hecho.

Valoración del panel



El indicador sobre la diversidad de opiniones en los medios de comunicación, en el sentido de expresar las distintas corrientes de pensamiento, fue intensamente debatido en el panel y no se llegó a una calificación de consenso. Tres evaluadores señalaron que, aunque no todos los medios de comunicación sean balanceados y seleccionen artículos, cartas u opiniones afines a sus líneas editoriales, el criterio de evaluación pertinente es el conjunto de los medios de comunicación colectiva. En este conjunto prevalece un buen sentido y balance en la expresión de puntos de vista contrarios. De acuerdo con ellos, parte de la democracia es aceptar que existan medios que no sean balanceados, siempre que el público los acepte y que en el conjunto de los medios sí se exprese una diversidad de puntos de vista. Dos evaluadores

señalaron que, en general, los medios de comunicación colectiva buscan con mayor asiduidad comentaristas o colaboradores afines a su punto de vista editorial. Y, debido a la existencia de oligopolios y cuasi-monopolios en el sistema de medios de comunicación en Costa Rica (véase más adelante) ello crea ventajas en favor de ciertas corrientes de pensamiento. Esto es particularmente evidente en los debates sobre temas relacionados con el desarrollo del país, como por ejemplo, la privatización de instituciones o servicios públicos. Sin embargo, los panelistas coincidieron en afirmar que es un deber profesional de los periodistas incluir todos los puntos de vista relevantes en el debate del asunto de que traten las informaciones.

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

El escrutinio responsable y comprensivo de los medios de comunicación colectiva sobre los asuntos públicos, dentro de un marco legal adecuado, fue estudiado por la Auditoría por medio de 8 factores:

- Restricciones de la legislación vigente en Costa Rica al ejercicio de una función fiscalizadora por parte de los medios de comunicación colectiva, sobre los asuntos públicos.
- Presencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación colectiva.
- Libertad de los medios de comunicación para escoger sus fuentes de información.
- Presiones indebidas sobre las y los comunicadores para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera.
- Recepción de remuneraciones y regalos por parte de las y los comunicadores para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera.
- Presiones de los dueños de las empresas de comunicación colectiva sobre las y los comunicadores para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera.
- Credibilidad y confiabilidad de las fuentes de información de los medios de comunicación.
- Clara identificación de la propaganda, la publicidad y los programas con auspicio.

Resumen de hallazgos y resultados de evaluación

CUADRO 12.13

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- No existen estudios recientes sobre la propiedad de los principales medios de comunicación colectiva en Costa Rica.
- En televisión funciona un mercado oligopólico. Dos empresas controlan el 90% de la factura publicitaria en este medio.
- En prensa escrita funciona un mercado cuasi-monopólico. Una empresa es dueña de dos periódicos que en 1999 facturaron en conjunto casi el 90% de la publicidad. Uno de sus diarios penetra al 64,7% de los hogares y otro al 33,4%.
- En radio funciona un mercado más competido. Las estaciones de radio que más facturaron en 1999 (Monumental, Reloj y Omega) representan cada una cerca del 10% del mercado publicitario.
- En servicios de internet existe un monopolio puro, en manos de la empresa estatal RACSA. Este monopolio no interfiere la libertad de información de sus clientes.
- No existe una empresa que sea dominante en más de un medio de comunicación.
- No se encontró en las empresas de comunicación colectiva códigos de ética que regulen la recepción de regalos, viajes e invitaciones por parte de sus periodistas. No obstante, sobresalen las siguientes regulaciones sobre el ejercicio de la libertad de prensa en la legislación costarricense:



CONTINUA ►

▶ CONTINUA



- Responsabilidad penal solidaria para los editores por delitos que cometan terceros en sus medios de comunicación. (artículo 7 de la Ley de Imprenta).
 - Prueba de la verdad en el delito de injuria o difamación (artículo 149 del Código Penal).
 - Ofensa pública contra el honor o decoro de un funcionario público o desacato, castigado con pena de prisión (artículo 307 del Código Penal).
 - El procedimiento preparatorio de una causa no es público para terceros. Las actuaciones sólo pueden ser examinadas por las partes. (artículo 295 del Código de Procedimientos Penales).
- Un estudio de observación en la redacción de dos medios de comunicación colectiva detectó la existencia de autocensura en el escrutinio de asuntos públicos, originada en las restricciones de la legislación. En ambos casos, los comunicadores tienen amplia libertad para escoger los temas de sus reportajes.
 - En la base de datos de una empresa de medios de comunicación colectiva se registraron 5 noticias sobre denuncias por presiones indebidas y amenazas contra periodistas de distintos medios de comunicación durante el período 1 de enero de 1998-31 de diciembre de 1999.
 - Durante el ejercicio de observación, las y los periodistas identificaron en el curso de su experiencia laboral incidentes de presiones indebidas por parte de instituciones públicas, empresas privadas y partidos políticos, para que informaran de cierta manera, o se abstuvieran de hacerlo. Estos incidentes no ocurrieron en los medios en que actualmente laboran.
 - Según las y los comunicadores, a mayor tamaño del medio de comunicación colectiva, menor injerencia de los dueños en la labor profesional de los comunicadores; a menor tamaño del medio, mayor injerencia de los dueños.
 - Las y los periodistas entrevistados en el ejercicio de observación conocían al menos un incidente en el cual la jefatura de un medio de comunicación colectiva incitó a los comunicadores a informar de cierta manera, o abstenerse de hacerlo, sobre un asunto o una institución.

La evaluación de esta aspiración generó complejas y profundas discusiones dentro del panel evaluador. Como se muestra más adelante, no hubo acuerdo en la mayoría de los asuntos evaluados. Aunque las discusiones se sintetizan en las secciones correspondientes, en esta parte se consigna un punto general de la controversia, que alude a la formulación misma de la aspiración. En efecto, para unos evaluadores, en la democracia costarricense contemporánea los medios de comunicación colectiva se han autoerigido en representantes no electos de la ciudadanía, con la función de ejercer un escrutinio sobre los asuntos públicos. Sin embargo, los expertos argumentaron que no puede hablarse de escrutinio responsable por parte de las empresas de comunicación colectiva, puesto que ellas no deben rendir cuentas a los ciudadanos, quienes no los han elegido como “representantes” ni pueden opinar sobre su línea editorial (en este sentido, se puede decir que no son responsables ante ellos). En esto encontraron un rasgo antidemocrático, agravado por el poder económico de las empresas de medios de comunicación y su influencia sobre las personas. Para otros

evaluadores, la pluralidad de medios de comunicación colectiva y su independencia del Estado y los partidos políticos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el ejercicio de un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos. Es además necesaria la aplicación de las normas éticas y técnicas del periodismo moderno. De acuerdo con esta visión, los medios de comunicación colectiva son uno de los mecanismos que una sociedad democrática genera para, mediante la información sobre lo que acontece en un país y, en particular, sobre los asuntos públicos, pedir cuentas a los líderes políticos y sociales y hacer que ellos expliquen -y se responsabilicen por- sus acciones (*societal accountability*). La responsabilidad de los medios de comunicación con los ciudadanos existe objetivamente, pues su supervivencia depende en parte de su reputación y credibilidad. Además, la protección que la Constitución Política y las leyes dan a los derechos de las personas desincentivan que los medios de comunicación colectiva desinformen o se conduzcan irresponsablemente.

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- Es una práctica extendida que el gobierno costee los gastos de transporte de los y las periodistas encargados de dar seguimiento al Presidente, ministros u otros funcionarios en sus desplazamientos dentro y fuera del país.
- En 1999, dos periodistas fueron despedidos de los medios de comunicación colectiva en que laboraban. Los comunicadores despedidos denunciaron presiones. Uno de ellos presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional.
- En octubre de 1999, un fallo de un tribunal de justicia obligó a un medio de comunicación escrita a publicar íntegramente, en sus primeras páginas, una sentencia sobre un juicio de injurias que consta de 120 folios.
- Las y los comunicadores entrevistados señalan que, en la apertura de los funcionarios públicos a sus requerimientos de información, la reputación del medio es un elemento importante.
- La mayoría del material informativo del panel de 11 comunicadores observados proviene de fuentes institucionales. La información es menos institucional durante los fines de semana.

EVALUACION DEL PANEL

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en el escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva, dentro de un marco legal adecuado.
Nivel de acuerdo	BAJO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 5 de los 9 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO GENERAL Las y los periodistas se abstienen de recibir remuneraciones de personas o grupos interesados para abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto.
Asuntos peor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ● Presiones de personas o grupos para que se informe de cierta manera o abstenerse de informar sobre un asunto. ● Presiones de propietarios del medio de comunicación para informar de cierta manera o abstenerse de informar sobre un asunto. ● Credibilidad de las fuentes de información de los medios de comunicación
Asuntos sin acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> ● Monopolios en los medios de comunicación colectiva. ● Oligopolios en los medios de comunicación colectiva. ● Libre escogencia de las fuentes de información. ● Restricciones legales a la libertad de información.

Comentario general

Existen oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación televisivos y un cuasi-monopolio en los medios de comunicación escritos. El panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática. Para unos esta situación es un incumplimiento de la aspiración, pues permite que el control de la información que recibe la ciudadanía esté en pocas manos. Para otros, es más importante evaluar si el sistema de medios de comunicación colectiva ofrece a la población una pluralidad de fuentes de información, cosa que sí ocurre en el país.

La legislación costarricense que regula el ejercicio de la libertad de prensa es restrictiva si se compara con las legislaciones de otras democracias. El panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática. Para unos, estas restricciones provocan una autocensura en los medios de comunicación, para evitar condenas judiciales, y esto implica una posición de debi-

lidad frente al poder político y económico. Para otros las restricciones son necesarias, pues la ciudadanía está indefensa ante los medios de comunicación que funcionan como un sistema de representación política no electa.

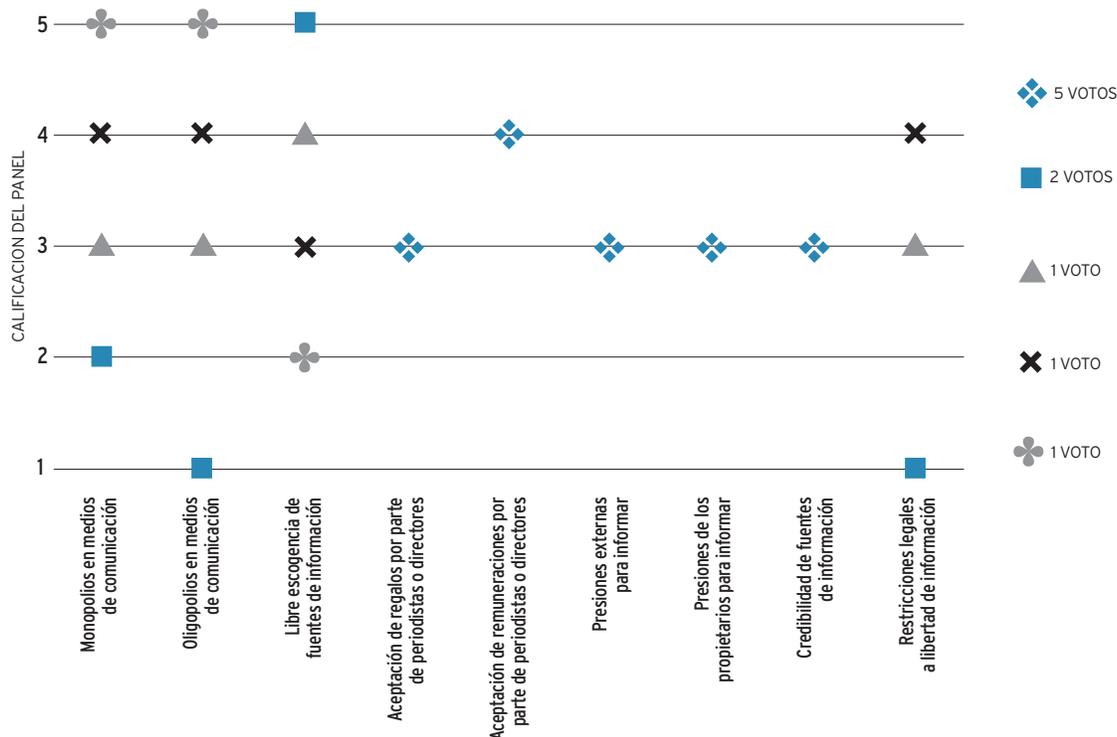
La aceptación de regalos o remuneraciones por los periodistas, para informar de cierta manera manera, y las amenazas a la integridad y el patrimonio de los periodistas no son prácticas generalizadas ni frecuentes. No existe legislación ni códigos publicados en las empresas de medios de comunicación colectiva que prohíban la aceptación de regalos o remuneraciones y establezcan mecanismos de supervisión.

Las presiones de los dueños de medios de comunicación sobre periodistas no constituyen una práctica generalizada, pero sí ocurre en algunos medios.

El panel de evaluadores coincidió en la necesidad de precisar, en el futuro, los conceptos de "fuente de información", "presión" y "amenaza", para mejorar los indicadores de evaluación.

a/ Las calificaciones discrepantes produjeron un efecto promedio

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 12.16

Escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos por los medios de comunicación colectiva

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
?	Autoidentificación de los medios de comunicación con filiación partidaria.
⊖	Clara identificación de la propaganda en los medios de comunicación.
✓	Clara identificación de los campos pagados en los medios de comunicación.
⊖	Clara identificación de programas o espacios auspiciados en los medios de comunicación.
Número de indicadores de comprobación	3
Número de indicadores cumplidos	2
✓ = se cumple (1 punto).	⊖ = se cumple parcialmente (0,5),
✗ = no se cumple (0 puntos),	? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Es monopólica u oligopólica la propiedad de los medios de comunicación?

No existen estudios recientes que permitan saber si existe o no un monopolio o un oligopolio sobre la propiedad de los medios de comunicación colectiva en Costa Rica. El único estudio data de 1979 (Ovares y León, 1979). La Ley 6220, de abril de 1979, establece ciertos requisitos de publicidad sobre los nombres de los accionistas de las empresas dueñas de los medios, pero esa información no permite discernir la distribución de poder y, además, no todos las empresas cumplen esta disposición. La escasa información existente sugiere que, en los últimos años, sucedieron cambios importantes en la propiedad de algunos de los principales medios de comunicación del país, especialmente en los canales de televisión (recuadro 12.8).

PE La ausencia de información actualizada sobre la propiedad de los medios de comunicación puede suplirse con el análisis de su poder de mercado. Por poder de mercado se entiende el dominio que tiene una empresa de comunicación colectiva sobre el mercado en que opera. Si este poder está concentrado en una o pocas empresas, existe un mercado con estructura monopólica u oligopólica, respectivamente. Esta situación puede medirse por dos indicadores: primero, el porcentaje de la factura publicitaria que un medio de comunicación colectiva controla. A mayor publicidad, mayores

ingresos y mayor capacidad para ampliar su cobertura y sus servicios. El segundo indicador es el porcentaje de la población al que un medio de comunicación logra llegar. A mayor población servida, mayor capacidad de influencia.

IT En los medios de comunicación escrita existe un mercado cuasi-monopólico. Una empresa es dueña de dos periódicos, que facturaron en conjunto por encima del 80% de la publicidad durante el período 1994-1998 (cuadro 12.18). En 1999 la proporción había subido a casi el 90% (Jiménez, 1999). Uno de sus diarios penetra al

RECUADRO 12.8

Cambios en la propiedad de algunos medios de comunicación colectiva

En los últimos diez años se han registrado cambios en la propiedad en algunos de los principales medios de comunicación. Estos cambios no han afectado a los medios de comunicación líderes (La Nación, Canal 7 y Radio Monumental) pero sí a otros importantes competidores. En 1999 Repretel, dueña de los canales 6 y 11, compró Canal 4 y su repetidora, Canal 9. En 1996, TV Azteca había comprado Canal 4. En 1994 un consorcio cooperativo adquirió el periódico La República y en 1996 el diario fue vendido al Grupo Hollinger (canadiense).

FUENTE: JIMÉNEZ 1999; PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

CUADRO 12.17

Factura publicitaria en los medios de comunicación colectiva. 1995-2000

(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES DE MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

	1995	1996	1997	1998	1999 ^{a/}	Promedio 1995-1999
Total	26.107.475	24.821.389	30.192.685	37.000.441	20.428.576	
Televisión	49,7	48,8	50,4	46,1	45,8	48,2
Diarios	29,8	30,6	30,4	35,1	43,6	33,9
Radioemisoras	14,7	15,1	14,5	14,3	10,6	13,8
Revistas y otros	5,8	5,5	4,6	4,5	ND	
Porcentaje de crecimiento anual		-4,9	21,6	22,5	10,4	

a/ Para 1999 las cifras corresponden al período de enero a junio. La tasa de crecimiento es estimada y resulta de multiplicar por 2 el comportamiento del primer semestre.

FUENTE: SERVICIOS PUBLICITARIOS COMPUTADORIZADOS, 1999, CITADO EN JIMÉNEZ, 1999.

64,7% de los hogares y otro el 33,4% (al menos uno de sus miembros lee, compra o recibe el periódico). En televisión existe un mercado oligopólico; dos empresas controlan el 90% de la factura publicitaria. Una de ellas, mediante adquisiciones recientes, es dueña de tres canales de televisión (6, 4 y 2), que durante el período 1994-1998 facturaron el 52,8% de la publicidad. En radio existe un mercado más competido. Las estaciones de radio que más facturaron en el mismo período (Monumental, Reloj y Omega) representaron cada una cerca del 10% del mercado publicitario. En los servicios de internet, hasta inicios del año 2001 existe un monopolio puro, en manos de la empresa estatal Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA). Una reciente resolución de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) allanó el camino para que el Instituto Costarricense

de Electricidad (ICE), dueño de RACSA, participe también en la prestación de este servicio. No existe una empresa que sea dominante en más de un medio de comunicación.

PE En Costa Rica, los medios de comunicación colectiva de alcance regional enfrentan una situación difícil. “No existe la cultura del medio regional entre los anunciantes. La publicidad sigue concentrada y no está descentralizándose”, aseguró la directora del periódico *El Imparcial*, Doris González, en el órgano oficial del Colegio de Periodistas, la revista *Sinergia*. Este periódico circula en la región Pacífico Central, básicamente en Puntarenas. Los editores de esta “prensa alternativa”, como Sergio Fernández, director de *El Guapileño*, señalan que los diarios de “distribución nacional” circulan el 80% de sus ejemplares en el Valle Central, para una

CUADRO 12.18

Participación promedio en el mercado publicitario por medio de comunicación colectiva durante el período 1994-1998

(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES DE MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

Televisión	Promedio 1994-1998	Porcentaje
Canal 7	5.225.281,8	34,1
Canal 2	3.274.535,8	21,4
Canal 6	2.920.914,2	19,1
Canal 4	1.888.598,6	12,3
Total televisión	15.332.666,2	100,0
Diarios		
La Nación	7.631.489,2	76,8
La República	890.547,8	9,0
Al Día	510.690,0	5,1
Extra	366.390,4	3,7
La Prensa Libre	390.517,0	3,9
El Heraldo	238.289,7	2,4
Total diarios	9.932.610,2	100,0
Radio		
Monumental	460.940,2	10,1
Omega	343.556,2	7,5
103 FM	307.677,0	6,7
Radio 94.7	253.499,2	5,6
Total radio	4.558.660,4	100,0

Nota: El listado de radioemisoras comprende 51 estaciones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN JIMÉNEZ, 1999, Y SERVICIOS PUBLICITARIOS COMPUTADORIZADOS, 1999.

RECUADRO 12.9

Valoración del panel



El panel no llegó a un acuerdo en la valoración de los indicadores acerca de la importancia de los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación colectiva para la evaluación de la calidad de la vida democrática. Para tres evaluadores, la consideración de la estructura y distribución de poder (económico y político) dentro del sistema de medios de comunicación es esencial para el estudio de la democracia. En este sentido, la elevada concentración de la audiencia y la publicidad en pocos medios, ocurrida en la última década en Costa Rica, generó un control excesivo por pocas personas, los propietarios y directores de medios de comunicación fuertes, sobre la información que llega a la ciudadanía. La concentración de la propiedad o, en su defecto, del poder de mercado en pocos medios de comunicación colectiva, crea un terreno propicio para un sesgo en la información a favor de quienes controlan esos medios.

Para dos evaluadores, la existencia de monopolios u oligopolios no es *per se* un parámetro adecuado para medir la calidad democrática. Independientemente de la estructura de mercado y de la propiedad de los medios, debe examinarse si: a) el régimen de propiedad de los medios de comunicación excluye la difusión de determinadas ideas; b) la cultura interna de los medios favorece el ejercicio de un periodismo independiente de los intereses del poder político y económico, y c) la calidad de los profesionales en comunicación permite una información oportuna y comprensiva. En su opinión, ninguna de estas tres condiciones se incumple en Costa Rica, cuando se examina los medios de comunicación en su conjunto. Es en su pluralidad, como sistema, que debe evaluarse si los medios de comunicación desempeñan o no un papel democratizador.

población aproximada de dos millones de personas: “Como los medios nacionales concentran su capacidad de vender y están al servicio de los anunciantes (...) les interesa más la distribución en esta zona, lo que les resulta, además, más barato. Pero si observamos que el resto de la circulación, o sea el 20%, se distribuye entre más de un millón y medio de habitantes, nos encontramos con dos clases de Costa Rica: una a la que llegan los medios nacionales y otra a la que no”. Además, estos periodistas señalaron que, a la par de esta concentración de la circulación y la publicidad, los medios regionales afrontan un trato discriminatorio por parte de las mismas fuentes de información, según denunciaron en la revista *Sinergia*. Una conferencia de prensa no inicia, aunque esté el resto de periodistas, si no ha llegado la representación de *La Nación* o de *Telenoticias*. Tampoco tienen fácil acceso a entrevistas con funcionarios de alto rango (Jiménez, 1999).

¿Están los medios de comunicación de los partidos políticos claramente identificados como tales?

RA La consulta telefónica a los partidos Fuerza Democrática (PFD), Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC), las tres agrupaciones políticas más importantes de Costa Rica, arrojó que ninguno tiene un medio de comunicación colectiva. Solamente en tiempos de campaña electoral se emite boletines o se envía documentos a las y los afiliados (Sánchez et al, 2000a).

¿Establece la legislación vigente restricciones a la libertad de información?

L En Costa Rica, el ejercicio de la libertad de expresión y, dentro de ella, de la libertad de prensa, está normado por la Constitución Política, tratados o convenios internacionales ratificados por el país y por varias leyes promulgadas por la Asamblea

RECUADRO 12.10

Nota histórica sobre los medios de comunicación partidarios

Con circulación semanal, los periódicos *Libertad* y *La Verdad* fueron los únicos plenamente identificados y financiados por partidos políticos durante el último cuarto del siglo XX. *Libertad* fue el órgano del Partido Vanguardia Popular durante más de veinte años y *La Verdad*, el del Partido Socialista Costarricense. Estos semanarios dejaron de ser publicados a inicios de la década de 1990.

El semanario *Pueblo*, que se publicó durante los años setenta del siglo pasado es un caso especial. Su director era un alto dirigente del Partido Democrático del Pueblo. Sin embargo, la publicación no era un órgano oficial de ese partido; *Pueblo* era financiado por organizaciones religiosas y diferentes iglesias estadounidenses y europeas.

El PLN, con excepción del caso del efímero periódico *Excelsior* durante los años setenta, no ha sido capaz de crear un medio de comunicación propio, aunque lo ha intentado en forma reiterada (el caso de *Excelsior* se detalla ampliamente en Ovares y León, 1979). En ciertos períodos puede citarse su influencia y poder económico en *La República*. La oportunidad más reciente fue mediante su compra por el movimiento cooperativo a inicios de la década anterior, antes de la quiebra y posterior adquisición por el Grupo Hollinger. También cabe recordar el *Diario Uno* y *El Debate*, durante los años ochenta, ambos de corta vida.

Por su parte el PUSC y, anteriormente, los partidos que luego de la guerra civil de 1948 formaron parte de “la oposición” tuvieron un notorio ligamen e identificación ideológica con el periódico *La Nación*. En 1979, León y Ovares documentaron que destacados miembros de la Junta Directiva y propietarios de este periódico habían figurado en puestos de gobierno en las administraciones no liberacionistas. A lo largo de varias décadas existió una sucesión de enfrentamientos políticos entre el PLN y *La Nación*. Sin embargo, pese a su afinidad política con el antiliberacionismo, *La Nación* no fue un órgano político partidario, aunque su línea editorial tuvo una fuerte influencia sobre la política costarricense a partir de la década de 1950. En la última década del siglo XX, con la consolidación del bipartidismo, *La Nación* tomó distancia en relación con los sectores activos dentro del PUSC.

Actualmente, el Canal 15 y el semanario *Universidad*, por una parte, y *Eco Católico*, por la otra, son los únicos medios que se identifican claramente como comprometidos con la visión de sus propietarios o financiadores, esto es, la Universidad de Costa Rica y la Iglesia Católica, respectivamente.

FUENTE: JIMÉNEZ, 1999 Y EQUIPO TÉCNICO DE LA AUDITORÍA CIUDADANA.

Legislación que regula el ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de prensa en Costa Rica

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 (artículo 19).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (artículo 19).
- Declaración Americana de los Derechos del Hombre, de 1948 (artículo 2).
- Convención Americana sobre Protección de los Derechos del Hombre (o Pacto de San José), de 1969 (artículos 13.1. y 14).
- Constitución Política de la República, de 1949 (artículos 28 y 29).
- Ley 32, de Imprenta, de 1902.
- Ley 1758, de Radio y Televisión, de 1954.
- Ley de derecho de respuesta por medio de la prensa, la radio y la televisión, de 1970.
- Ley 5811, sobre propaganda comercial, de 1975.
- Ley 6220, sobre la explotación de los medios de difusión y las agencias de publicidad, de 1978.
- Ley 6683, de los derechos de autor y derechos anexos, de 1982.
- Ley 4573, del Código Penal, de 1970.
- Ley 7594, del Código Procesal Penal, de 1996.
- Ley 1532, del Código Electoral, de 1952, y sus reformas.
- Ley 7135, de Jurisdicción Constitucional, de 1989.

FUENTE: ADAPTADO DE VARGAS, 1999.

Legislativa. Este conjunto legal establece las protecciones y limitaciones al ejercicio de la libertad de prensa (recuadro 12.11).

L En la legislación costarricense sobre la libertad de prensa pueden identificarse 6 normas que en los últimos años han generado debates políticos, denuncias ante la Sala Constitucional y juicios en otros tribunales de justicia. Estas normas son:

- La responsabilidad penal solidaria para los editores por delitos que cometan terceros en sus medios de comunicación, denominada responsabilidad objetiva (artículo 7 de la Ley de Imprenta) (Asamblea Legislativa, 1902).
- La prueba de la verdad en el delito de injuria o difamación, denominada *exceptio veritatis* (artículo 149 del Código Penal) (Asamblea Legislativa, 1970).
- Ofensa pública contra el honor o decoro de un funcionario público o desacato, castigado con pena de prisión. (artículo 307 del Código Penal) (Asamblea Legislativa, 1970).

- El procedimiento preparatorio de una causa no es público para terceros. Las actuaciones sólo pueden ser examinadas por las partes (artículo 295 Código de Procedimientos Penales) (Asamblea Legislativa, 1996).

- El derecho de rectificación o respuesta en los medios de comunicación colectiva “en condiciones equivalentes” está comprendido como una causal para interponer un recurso de amparo (artículo 67 de la Ley de Jurisdicción Constitucional) (Asamblea Legislativa, 1989).

- Los medios de comunicación deben garantizar igualdad de condiciones y trato a todos los partidos políticos durante la campañas electoral (inciso c del artículo 85 del Código Electoral, reformado por la Ley 7653, del 28 de noviembre de 1996) (Asamblea Legislativa, 1952).

L En el período 1994-1999, algunas de las sentencias legales más relevantes, relacionadas con las normas indicadas en el párrafo anterior, fueron las siguientes:

- El 19 de octubre de 1999, el Tribunal Superior Penal amplió una sentencia emitida en marzo de 1998, que condenaba a tres periodistas del diario *La Nación*, incluido su director, por injurias en contra del exministro de Seguridad, Juan Diego Castro, y los absolvía de la acusación de calumnia, que fue el cargo originalmente planteado por el señor Castro. Mediante esta ampliación, el Tribunal ordenó a *La Nación* publicar la sentencia completa (114 folios), lo cual se realizó el 26 de octubre. Ese día los medios de comunicación escrita publicaron un editorial común en el que se califica la obligación de publicar la totalidad de la sentencia como una amenaza a la libertad de prensa. La querrela se originó por la publicación de una denuncia de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), sobre el supuesto uso de un vehículo gubernamental y armas oficiales en beneficio del exministro. Cabe señalar que el 25 de junio de 1999 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia había rechazado el recurso de casación interpuesto por los periodistas. Además, la sentencia original estipulaba el pago de días multa por parte de los periodistas y una indemnización de 10 millones de colones para el exministro (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

- El 20 de julio de 1999, el Tribunal Penal condenó a Teletica Canal 7 por daño moral en contra del exministro de Obras Públicas y Transportes Bernardo Arce, por omisión parcial del derecho de respuesta. Este fallo dio seguimiento a una sentencia emitida en 1997 por la Sala Constitucional, que había resuelto en favor del demandante y obligaba a la empresa a pagar daños y perjuicios. El exministro demandó a Teletica por considerar que ésta no transmitió íntegra y proporcionalmente su respuesta a una información relacionada con las irregularidades descubiertas en la Dirección General de Aviación Civil. El monto de la indemnización fue de 5 millones de colones (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

- El 12 de noviembre de 1999, el Tribunal de Juicio del Primer Circuito, mediante la resolución 1320-99, condenó a un periodista y al diario *La Nación* por difamación a Félix Przedborski, exembajador honorario de Costa Rica ante la Organización Internacional de Energía Atómica. La querrela se originó por la publicación en ese diario de informes aparecidos en la prensa europea, sobre supuestas actuaciones irregulares del exembajador. La condena estableció una indemnización de 60 millones de colones y ordenó a *La Nación* retirar de

su página en internet el enlace existente entre el apellido Przedborski y los artículos querrelados. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal de Casación y, a julio de 2000, esta instancia no había emitido su fallo. El señor Przedborski indicó su intención de donar el dinero de la indemnización a instituciones benéficas (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

- En enero de 1998, la Sala Constitucional dispuso que en el debate organizado por dos medios de comunicación colectiva con los candidatos de los dos partidos mayoritarios debía participar la totalidad de los aspirantes presidenciales (13 candidatos). La actividad fue cancelada. El denunciante fue el candidato del Partido Fuerza Democrática, quien alegó que se violaron sus derechos al no ser invitado a participar. Los organizadores argumentaron la imposibilidad material de organizar un debate con 13 personas (Gómez y Castro, 1999).

- En julio de 1996, la Sala Constitucional resolvió favorablemente un recurso planteado por el entonces diputado Carlos Fernández contra el diario *La República*. Esta resolución obligó al periódico a repetir la publicación de un derecho de respuesta en condiciones idénticas a las de la información que dio pie a la réplica del político, con un título de primera plana (Vargas, 1999).

- En julio de 1994, el Tribunal Quinto Penal de San José condenó al periodista Bosco Valverde a un año de prisión y al pago de 1,5 millones de colones por el delito de desacato en perjuicio de tres jueces del Tribunal Supremo Penal. En su columna el señor Valverde llamó “testarudos” a los jueces por exigir la presencia del expresidente Monge durante un juicio (Jiménez, 1999).

OE En el ejercicio de observación experimental, los 12 periodistas participantes manifestaron que la legislación costarricense que regula el ejercicio de la libertad de prensa es restrictiva y que, ante la posibilidad de demandas legales, prefieren evitar publicar informaciones o autocensurarse. Los recientes litigios fallados en contra de los periodistas abonan esta actitud. El director del medio de comunicación colectiva II expresó: “No sólo debo autocensurarme constantemente, sino censurar a terceros. Uno de los cargos de mi trabajo es el de censor. Yo soy censor. Censuro desde el Presidente de la República hasta al ciudadano común. Ni lo que dice el Presidente, o un diputado en el ejercicio del fuero legislativo, si el contenido de tales

Tendencia internacional: la inversión de la carga de la prueba y la primacía de la libertad de información sobre asuntos públicos

Varias legislaciones de otros países han empezado a considerar que, en virtud de las características y actividades de los funcionarios públicos, y del interés público general de la información, ninguna comunicación periodística será punible en lo penal, y en lo civil únicamente en aquellos casos en que se demuestre la real malicia acerca de la misma, consistente en el conocimiento probado por parte del comunicador acerca de la falsedad de los hechos o, bien, su temerario y comprobado desinterés por la verdad. Esta tendencia se inspira en una conocida sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica (*The New York Times vs. Sullivan* [376 U.S. 254]), que establece la teoría de la "real malicia", la cual supone la aplicación de la carga de la prueba al promotor de la acción penal y la aplicación genérica del principio de inocencia hacia el informador. Adicionalmente, la Corte estadounidense estimó que no es posible, en casos de información comprobadamente no veraz, injuriosa y calumniosa, proceder a sanciones penales, por considerar que aquellos sujetos que en forma voluntaria deciden asumir la administración de asuntos públicos, están necesariamente expuestos a ser objeto de información y a un escrutinio mucho más cuidadoso y profundo que el ciudadano común. Dicha sentencia establece la po-

sibilidad de sanciones civiles únicamente en los casos en que se comprobare de manera fehaciente la mala fe o la llamada real malicia. No procede en esos casos la llamada responsabilidad civil objetiva.

En concordancia con esta tendencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha manifestado que "las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagradas en el artículo 13 y con el propósito de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida". El lineamiento fijado por la Comisión Interamericana, de despenalizar en cualquier circunstancia el ejercicio periodístico, como garantía para el escrutinio de los asuntos públicos en el ámbito del libre juego democrático de ideas, está dando lugar a una reforma integral del Código Civil y del Código Penal argentinos, cuyo fin es proteger el ejercicio del periodismo ante las amenazas y sanciones en la información sobre asuntos de interés general. En esta materia, Costa Rica se aparta de las recomendaciones de la CIDH.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

declaraciones puede ser injurioso o difamante, o no tiene sustento documental probatorio que lo sustente, se escapa de ser censurado. Es una tarea ingrata, que me disgusta, y se confronta con todos los principios, pero la ley nos la impone. Por eso es necesario cambiar la ley. Invito a mis censurados a que interpongan recursos en mi contra, que obliguen a los magistrados a cambiar la legislación" (Ross, 2000). Los periodistas observados señalaron que los medios de comunicación más grandes, "aunque son la presa más codiciada para demandas de ese tipo, son también quienes mejor se pueden defender, por poseer mayores recursos. Los pequeños están sujetos, por su propia debilidad, a aceptar responsabilidad en la conciliación, para evitar daños económicos que los lleven a la quiebra" (Ross, 2000).

Valoración del panel



La valoración de este indicador generó una rica discusión entre los panelistas, quienes no lograron coincidir en sus calificaciones. Para dos de ellos, la legislación costarricense impone serios obstáculos al ejercicio de la libertad de prensa y es empleada con ventaja por los políticos, como instrumento para presionar a los medios de comunicación colectiva para que no informen sobre ciertos asuntos. Esta legislación es, además, muy restrictiva cuando se la compara con las leyes que regulan la materia en países como Estados Unidos, Argentina o Alemania. Según ellos, el resultado de esta situación ha sido que las y los comunicadores se autocensuran para evitar lós judiciales, como la cadena de condenas contra directores y periodistas sucedida en años recientes. Las principales limitaciones son la responsabilidad objetiva del medio de comunicación por las informaciones, la obligación a probar la veracidad de una denuncia y la penalización de la *exceptio veritatis*.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA



En resumen, estos evaluadores estimaron que la legislación vigente es el “tálón de Aquiles” del ejercicio de la libertad de prensa.

Otros dos evaluadores señalaron que, en efecto, la legislación costarricense impone restricciones al ejercicio de la libertad de prensa, que fomentan una actitud timorata en las y los comunicadores para informar sobre los asuntos públicos. Sin embargo, algunas de estas restricciones son razonables y no interfieren indebidamente en el ejercicio de la libertad de prensa, pues una democracia debe velar por que los derechos de las personas no sean violados por los medios de comunicación colectiva y, si lo son, ellas deben tener medios eficaces para remediar tal violación. Por ello, estos expertos calificaron el cumplimiento de este indicador como un balance de logros e incumplimientos.

Por último, un evaluador sostuvo que, a pesar de los casos conocidos de condena a directivos de medios de comunicación y periodistas en los tribunales, la legislación vigente no difiere en forma notable de la existente en otros países, ni ha impedido un desarrollo democrático bien reconocido en el país y en el extranjero. A su juicio, la legislación costarricense no impone restricciones legales al ejercicio de la libertad de prensa más allá de las que son necesarias para la protección del derecho de las personas.

¿Tienen libertad los medios de comunicación colectiva para escoger sus fuentes de información?

01 En 1996, la Fundación Konrad Adenauer auspició un estudio sobre la percepción y opinión de 110 directores y periodistas acerca del papel que desempeñan los medios de comunicación colectiva (muestra con un nivel de confianza del 95% y un error máximo del 2%). Las respuestas a la pregunta de si existe una verdadera libertad de expresión y de prensa en Costa Rica se dividieron casi por la mitad: el 50% dijo que sí y el 49,1% que no. La mayoría de quienes contestaron afirmativamente no justificó su respuesta (30 de 50 personas, 60,2%). Las tres principales razones por las cuales las y los entrevistados contestaron negativamente son: “manipulación por parte de grupos de poder y dueños a su conveniencia” (34,7%), “autocensura y dificultad de criticar a los poderosos” (28,6%) y “restricciones para publicar noticias debido a las leyes” (16,3%) (Agencia Interamericana de Comunicación, 1996). Por otra parte, cuando se les preguntó acerca de los cambios o mejoras que debían efectuarse a los medios para fortalecer la democracia en Costa Rica, respondieron que los medios deben ser más independientes

01 OTRAS INVESTIGACIONES

RECUADRO 12.14

Valoración del panel



De acuerdo con el panel de evaluadores, en la redacción y medición del indicador se confundió dos cosas diferentes. Por una parte, la libre escogencia de las fuentes de información y, por otra, las amenazas a la integridad física o patrimonial. En un país los periodistas podrían tener poca libertad para escoger las fuentes de información y no necesariamente sufrir amenazas.

A pesar de este acuerdo el panel mantuvo, hasta el final, una marcada discrepancia en su valoración sobre el tema. Para el evaluador que mejor calificó este indicador, el hecho de que se hayan dado denuncias públicas y los debates subsiguientes muestran la existencia de esta libertad en la escogencia de fuentes y funciona como un elemento de control y sanción para los medios de comunicación que limitasen dicha libertad.

Para el evaluador que calificó que, en general, el indicador se cumple, las limitaciones a la libertad de escoger las fuentes de información provienen de los dueños, directores o jefes de redacción de los medios de comunicación,

pero no existen restricciones externas a esta libertad. Un criterio similar externó el evaluador que calificó el desempeño de la democracia costarricense en esta materia como de cumplimiento medio, basado en los resultados del estudio financiado por la Fundación Adenauer.

El evaluador que valoró negativamente el cumplimiento del indicador sobre la libre escogencia de las fuentes de información señaló que, en los medios de comunicación colectiva más grandes del país, los periodistas tienen más libertad pero están limitados por el hecho de que estos medios responden a intereses definidos. Estimó que las restricciones son mayores en los medios de comunicación más pequeños.

Finalmente, un evaluador se abstuvo de calificar este indicador, pues consideró que la falta de precisión en la definición del indicador le impedía hacerlo. Sin embargo, comentó que en Costa Rica hay libertad para escoger las fuentes de información, pero limitaciones para lo que es posible informar, debido a una legislación restrictiva.

y objetivos (27,3%), debe realizarse un periodismo más investigativo y crítico (18,2%) y debe darse mayor independencia frente a los políticos y grupos de presión (8,2%) (Jiménez, 1999).

OE En el ejercicio de observación experimental realizado por la Auditoría en dos medios de comunicación colectiva, el seguimiento a un panel de 12 periodistas durante una semana no encontró evidencia de restricción alguna a la libertad de escoger sus fuentes de información en la investigación o preparación de información (Ross, 2000). En las entrevistas en profundidad, algunos periodistas señalaron conocer casos en los que se ha coartado la libertad de escogencia de las fuentes de información, sea por amenazas al patrimonio o por orden expresa de un superior jerárquico, especialmente en medios de comunicación pequeños o medianos. “Otro colega de un medio pequeño, que tocó temas sensibles acerca de un ministerio, fue despedido después de la llamada del Ministro a la dirección del medio”. “En otro medio, en 1995, después de una guerra (con una institución pública), hubo un arreglo y el director reunió al personal y le dijo que ya no habría notas en contra de esa institución, sino que más bien se cubriría obligatoriamente todo lo que fuera de allí. Ese año, ese medio recibió el premio a la mejor cobertura que da (esa institución)”. Otro periodista apuntó que “en otro medio en que trabajé, si una institución no les daba publicidad, mandaban a los periodistas a buscar “todo lo sucio” que pudieran encontrar de los altos funcionarios”. Aún más, otro recordó que en una oportunidad vio que “un director de medio llamó a una colega que cubría una fuente, al celular, para decirle que le quitara importancia a hechos que acababan de suceder allí” (Ross, 2000).

¿Reciben las y los periodistas o la dirección de los medios de comunicación regalos, remuneraciones o presiones de parte de líderes políticos, burocracia pública, empresa privada u organización de la sociedad civil para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto?

PE Luego de realizar entrevistas con periodistas, y sobre la base de la experiencia personal del investigador, un estudio contratado por la Auditoría sugiere que la práctica de corromper directamente del periodista por la vía del soborno, los regalos o la presión es poco frecuente en Costa Rica. Al mes de setiembre de 1999, las empresas generalmente aplicaban mecanismos informales para evitar que hubiese un usufructo personal de tales regalías,

dejando gran parte de la decisión de aceptar regalos “a la conciencia de cada reportero”. Sin embargo, no todas las empresas dejan a la libre elección de cada comunicador la recepción de regalos. Por ejemplo, en dos de los principales medios de comunicación escritos del país existe un código de ética no escrito, que comprende normas informales sobre “como responder a invitaciones, viajes, regalos, remuneraciones o cualquier otra regalía que pueda afectar el buen nombre del periodista y del periódico”. La política interna de estos medios es rechazar los pasajes costeados por el gobierno para acompañar al Presidente, ministros u otros funcionarios en sus visitas al exterior (entrevista con un jefe de información).

No obstante lo anterior, en la casi totalidad de los medios de comunicación colectiva del país, si el gobierno no otorgara gratuitamente ciertas regalías, por ejemplo, pasajes de avión para los reporteros encargados de esa fuente, las empresas no destinarían a un periodista a cubrir un viaje presidencial, pues alegan que no poseen el dinero para sufragar tal clase de gastos. Es una costumbre establecida que, con excepciones, los periodistas que cubren la Casa Presidencial acompañen al mandatario en sus giras al extranjero o a lugares alejados dentro del país, gracias al transporte que provee el Gobierno. Las jefaturas y direcciones de los distintos medios han expresado en diversas oportunidades que sus empresas no les asignan presupuesto para que los reporteros viajen con independencia, pero rechazan que compartir el transporte con el Gobierno implique alguna concesión o acuerdo previo, que comprometa la imparcialidad de la información que recabarán y publicarán. La experiencia de los periodistas en los medios electrónicos, según detalló un reportero con amplia trayectoria en ellos y también en prensa escrita, es que los medios escritos suelen ser más rigurosos en este ámbito, mientras que los comunicadores de los medios electrónicos suelen ser más acosados por las fuentes, en particular los de la televisión (Jiménez, 1999).

RA En el período 1997-1999 se presentaron 8 denuncias ante el Tribunal de Ética del Colegio de Periodistas de Costa Rica (cuadro 12.18). Ninguna de ellas estaba relacionada con la aceptación de regalos por parte de comunicadores.

OE Durante el ejercicio de observación experimental realizado en dos medios de comunicación colectiva, las entrevistas en profundidad, los periodistas manifestaron conocer la existencia de tratos preferenciales y presiones por parte de algunos

Valoración del panel



El panel calificó el desempeño de este indicador en Costa Rica como un “cumplimiento medio”. En general, los evaluadores señalaron que no es una práctica extendida el que las y los comunicadores acepten regalos para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera una noticia. No obstante, anotaron algunas preocupaciones. Los medios de comunicación más pequeños son más vulnerables, puesto que su posición en el mercado puede ser comprometida y pueden necesitar la ampliación de sus ingresos para subsistir. Es común que

las instituciones o empresas privadas envíen regalos a las y los comunicadores, como parte de una costumbre propia de ciertas fechas festivas, aunque ello no necesariamente tiene como fin comprar su “buena voluntad”. Algunos medios de comunicación colectiva tienen como norma que sus comunicadores devuelvan todo regalo. Sin embargo, no existe legislación ni códigos escritos en las empresas que prohíban la aceptación de regalos o remuneraciones por los comunicadores y establezcan mecanismos de supervisión.

CUADRO 12.19

Denuncias ante el Tribunal de Ética del Colegio de Periodistas de Costa Rica: 1997-1999

Año	Demandado	Motivo denuncia	Resolución
1997	Periodista	Injurias y calumnias en el ejercicio de su profesión	Amonestación por 350.000 colones, por no observar el comportamiento debido en su acción profesional
1997	Periodista	Emitir opiniones personales con palabras ofensivas en contra de una persona, lesionando gravemente su honor y reputación durante la transmisión de un programa	Amonestación severa por no observar el comportamiento debido en su acción profesional
1997	Periodista	Emitir frases difamatorias e injuriosas	Demandante retiró la denuncia
1998	Directora de medio	Auspiciar subrepticamente otro periódico de reciente aparición en otra región del país	Absolución de faltas
1999	Periodista	Despido por hacer comentario contra el Presidente de la República durante una transmisión	No hay
1999	Periodista	Plagio de un artículo	Denegación de dar curso al caso, pues la demandada no es miembro del Colegio de Periodistas
1999	Defensor y representante legal de un menor	Obtención de información a través de engaño	No hay
1999	Médico	Difundir información falsa	No hay

FUENTE: COLEGIO DE PERIODISTAS DE COSTA RICA, 2000.

líderes políticos y autoridades de gobierno, para influir en la labor de información. En uno de los medios observados, un periodista dijo: “Ellos (los políticos o funcionarios) tienen maneras de congradarse con la prensa; por ejemplo, en la Asamblea Legislativa, mediante tratamiento especial a la barra de prensa e invitaciones para cumpleaños, festividades.” En opinión del Director de este medio: “A mayor profesionalización de los medios, más frecuente es el uso de presiones económicas, referidas a la publicidad, para castigarlos. A menor profesionalización, la presión se ejerce de maneras más directas o groseras. El Estado tiene un gran poder económico y es un grupo anunciante. Algunas instituciones amenazan a los medios con retirar publicidad si no se adaptan a sus intereses. Asimismo, hacen ofertas de premiar con publicaciones pagadas si se varía una línea editorial que los perjudica. Amén de todo el arsenal jurídico para silenciar a los medios (que tienen los funcionarios), utilizan el silencio, el esconderse, el no dar la cara, barreras -tipo oficinas de prensa-, exigir las preguntas por escrito para darle largas burocráticas a la cosa; trabas de todo tipo, preferencias a ciertos medios y exclusión de otros” (Ross, 2000).

RA La revisión de la base de datos de noticias de los diarios *Al Día* y *La Nación*, durante el período de julio 1996 a diciembre de 1999, detectó un solo caso de denuncias de presiones externas contra un medio de comunicación colectiva. El 8 de junio de 1999, el periódico *Al Día* denunció la existencia de presiones por parte de un funcionario del ICE, para variar su línea informativa. De acuerdo con esta denuncia, se amenazó al gerente administrativo del periódico con el corte de la publicidad de la citada institución. Los directivos de la entidad negaron haber ordenado tal acción. *Al Día* renunció a recibir publicidad del ICE por el resto del año (Agüero y Mastroeni, 1999).

OI El 14 de setiembre de 1999, el diario *La República* publicó un reportaje sobre la actividad que realizan las personas y empresas dedicadas al *cabildeo*, o *lobby*, para influir en la publicación de informaciones en los distintos medios de comunicación colectiva. Las afirmaciones contenidas en este reportaje no fueron desmentidas, pese a su amplia difusión. La publicación señaló que, en Costa Rica, una multitud de empresas está dedicada al trabajo de *lobby*, incluyendo empresas de publicidad. En lo que respecta a los medios de comunicación colectiva, las empresas de *lobby* procuran que se divulgue información sobre una empresa privada,

RECUADRO 12.16

Valoración del panel



Este fue el indicador mejor calificado por el panel evaluador. Los evaluadores concordaron en señalar que hoy en día es una práctica muy poco frecuente entre las y los comunicadores aceptar regalos o remuneraciones de personas o grupos interesados para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera sobre un asunto. Es, además una situación ilegítima para la mayoría de comunicadores y medios. Sin embargo, no puede decirse que sea una práctica inexistente. Un punto por considerar en este sentido son las presiones o regalías relacionadas con la publicación de los “publi-reportajes”.

una figura política o una personalidad. En algunos casos se contrata a periodistas, quienes realizan gestiones ante directores de medios de comunicación, jefes de redacción o periodistas encargados de un tema. La labor de persuasión incluye desde la entrevista, en la cual se explica el tema de interés, hasta el alojamiento en un hotel o complejo turístico, con disfrute de todas las diversiones que ofrece, de manera gratuita; o incluso acuerdos de intercambio de publicidad pagada, si la labor de persuasión se efectúa sobre el propietario o la parte comercial del medio —ejecutivos de publicidad—directamente. Por esta vía se coloca en los medios de comunicación una serie de informaciones que no son propiamente noticias, y que en su mayoría se publican en los suplementos especiales o secciones de la prensa electrónica que tienen que ver con estilo de vida y entretenimiento (“publi-reportajes”); también pueden traducirse en noticias, entrevistas y reportajes, inducidos por intereses especiales (Jiménez, 1999).

¿Son presionados los y las periodistas y las direcciones de los medios de comunicación por parte de los propietarios de esos medios para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera, sobre un asunto?

PE En los últimos años, al menos 8 periodistas han denunciado públicamente presiones para informar, abstenerse de informar o informar de cierta

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

OI OTRAS INVESTIGACIONES

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

manera sobre un asunto (cuadro 12.20). 6 de estas denuncias se relacionan con presiones ejercidas por propietarios o directores de medios de comunicación colectiva. “De las renuncias obligadas o destituciones, surgidas desde la intervención interna y la reacción de los propietarios de los medios, no han podido escapar los puestos más altos en la jerarquía periodística” (Jiménez, 1999).

OE La información reunida durante el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación colectiva llevaron al investigador a formular la siguiente hipótesis: a mayor tamaño del medio de comunicación colectiva, menos injerencia de los dueños en la labor profesional de los comunicadores; a menor tamaño del medio, mayor injerencia de los dueños en la línea editorial. Esto porque, con un criterio empresarial moderno, lograr que un medio tenga credibilidad pareciera ser mejor negocio que contaminarlo y

utilizarlo para “cruzadas personales”. Según un entrevistado: “Mientras más fuerte económicamente es un medio, más se puede proteger, y entre menos lo sea, más vulnerable, tanto del poder económico como del político. Algunos dependen de anunciantes clave y, como parte de su estrategia de ventas, ofrecen a un anunciante publicarles una noticia. Son los menos. El público no come cuento, y la credibilidad da dinero, hay un asunto de inteligencia empresarial, ya que el medio se debilita por la falta de credibilidad.”

Presiones indebidas “las hay desde sutiles hasta muy descaradas, de personas que quieren influir en algún sentido en el periodista”. Uno de los periodistas observados manifestó: “Sí he recibido presiones muchas veces. En los ochenta por ejemplo, la gente llamaba y decía que era amiga de (...), y que por eso exigía esto o aquello. Ahora eso ha cambiado. Las presiones son mucho más sutiles”. Esa misma persona consideró que “en los

CUADRO 12.20

Denuncias públicas por periodistas acerca de presiones para informar, abstenerse de informar o informar de cierta manera sobre un asunto

1993

Las periodistas Pilar Cisneros e Isabel Ovares alegan presiones y dejan sus puestos de directora y subdirectora, respectivamente, del programa *Telenoticias*, en Canal 7.

Canal 13 impide a la directora y conductora del programa *Bosque Adentro*, Patricia Sánchez, transmitir su programa ecológico. Como ella alega censura previa y pone un recurso de amparo, es despedida con el argumento de que estaba en posición de interina y no se le renueva su contrato como represalia. La periodista debe responder a una acusación penal por la propiedad del nombre del programa. Finalmente gana los recursos, es reinstalada, renuncia y luego no vuelve a ser contratada por ningún otro medio.

1994

El director de *La República*, Humberto Arce, alega que fue despedido por influencia del Presidente de la República, José María Figueres, debido a las publicaciones que bajo su tutela se han hecho sobre el “caso Chemisse”, que involucra al mandatario.

Adriana Núñez, directora de *Noticias Monumental*, publica en el periódico *Al Día* un artículo en el cual denuncia amenazas por parte de ministros de gobierno. Señala que una medida usual de presión es “acusar” al director de un medio ante la Junta Directiva de la empresa, o exigir la participación de un periodista en las giras de altos funcionarios.

1997

El director de la revista *Actualidad Económica*, José Miguel Fonseca, denuncia que el propietario Álvaro Trejos, entonces candidato a diputado por el PUSC, cercenó de las revistas ya impresas la página en que aparecía su editorial, debido a que hacía críticas al candidato presidencial del PUSC. La revista circuló con esa página de menos, y se rompió la relación laboral.

1998

El periodista José Rodolfo Ibarra es despedido de Canal 4 y alega que su destitución es producto de presiones presidenciales, debido a sus críticas al aumento salarial del mandatario (expediente 99-000412-007-00 de la Sala Constitucional).

El periodista Julio Suñol, director del diario *La República*, alega las mismas razones al ser destituido de su cargo.

Freddy Zúñiga, del periódico *Heredia por Media Calle*, cuestiona el trabajo de los regidores. El Concejo Municipal aprueba un moción instando al Alcalde a negarle publicidad a ese medio regional.

La directora de prensa de RECOPE, en su labor de relacionista pública, brinda a los reporteros datos que no son de la conveniencia del sindicato, por lo que le siguen un proceso ante su tribunal de ética y acuerdan expulsarla del sindicato.

FUENTE: JIMÉNEZ, 1999.

ochenta, la presión se daba por razones ideológicas. Hoy se da por razones personales o empresariales, pero no dentro de la propia empresa, sino de personeros de otras. Algunos quieren hasta publi-reportajes”. La presión parece provenir, en muchos casos, no de los funcionarios directamente, sino de empresas que se encargan de su imagen. Dijo un periodista: “Llaman mucho a presionar para que les publiquen, incluso temas que están agotados y ya no se pueden tratar más; hay empresas de relaciones públicas muy bien conectadas, que le manejan la imagen a ministros y otros altos funcionarios. El año pasado se dio un caso de que ya se había publicado mucha información acerca de un ministro, y su empresa de relaciones públicas presionó para que le hicieran una página más sobre un tema gastado. Hubo que hacerla y eso es una falta.”

Un periodista manifestó una opinión algo diferente: “Conozco otro caso en que un reportaje sobre sectas no salió, porque un miembro de la junta directiva del medio es miembro de una de esas religiones. Entonces lo devuelven diciendo que está incompleto, o que le falta fuerza. También conozco un caso de una persona que frenó una información, porque un familiar estaba involucrado. La manera usual de influir es más bien dándole largas a la información. También conozco casos de personas que han debido dejar el trabajo por presión directa de los dueños, pero en otros medios”. Otro entrevistado señaló: “Hay quienes ejercen una política de seducción y castigo hacia los medios. En cuanto a lo primero, el medio debe tener una política definida en cuanto a viajes, almuerzos, etc., de su personal con representantes de los diversos grupos sociales. En cuanto a lo segundo, hay quienes amenazan con retirar publicidad si no se les da satisfacción en cuanto a publicaciones que les interesan. Para un medio grande, un anunciante menos no es serio; para uno pequeño, puede ser crucial” (Ross, 2000).

PE De acuerdo con la investigación sobre justicia penal y libertad de prensa en Costa Rica, entre 1980 y 1992 se constató la existencia de al menos 34 acontecimientos que confirman limitaciones de hecho a la libertad de información (promedio anual de 2,6 acontecimientos). Según las conclusiones de ese estudio, estas trabas provenían más de las empresas de comunicación y las fuentes de información que de una definida política gubernamental. A pesar de la existencia de hechos aislados de ataques o presiones, “no es posible afirmar que existiera algún peligro definido ni grave para el ejercicio del periodismo” en esa época. Sin embargo, el estudio señala que “el periodista debe

someterse a una autocensura que le permita adaptarse a los lineamientos editoriales e informativos de las empresas, obviamente con el fin de no perder su trabajo” (citado en Jiménez, 1999).

RECUADRO 12.17

¿Qué es una presión indebida a un periodista, según el panel de periodistas observados en el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación?

Una presión indebida “sería una orientación con sesgo. Sería para darle más fuerza a lo que yo pienso que la nota amerita, mediante un cambio de título”. Para otro de los periodistas, presión indebida “sería el exigir la publicación de un trabajo que no tiene los elementos necesarios para merecer credibilidad”. Un tercer periodista señaló que presión indebida “sería (la que se ejerce) para torcer la orientación de la información, o tratar de sobornar. Con nosotros ni lo intentan. A lo más que llegan es a tirar “una chinita”, como “cuidado con los titulares que le van a poner a esa información”.

Uno de los periodistas identificó el uso frecuente del derecho de respuesta como una presión indebida. Dice que “los derechos de respuesta son frecuentes, pero llamadas personales para tratar de intimidar al periodista, no”.

FUENTE: ROSS, 2000.

RECUADRO 12.18

Una situación preocupante: las condiciones laborales típicas de los periodistas

Los periodistas no tienen horario ni ganan horas extra en el sector privado, cuando son contratados a tiempo completo. Laboran el tiempo que sea necesario hasta conseguir todas las noticias previstas. Ello por lo general implica muchas horas extra, que no se pagan nunca.

Tampoco se les reconoce en términos salariales en los medios del sector privado, sus títulos o educación, de tal suerte que un doctor, un máster y un bachiller, generalmente ganan lo mismo. Los periodistas trabajan turnos de noche y durante los fines de semana, cuando hacen “guardias”, que no se pagan en forma extraordinaria porque se consideran parte de su tiempo completo. En la mayoría de medios de comunicación no se paga más que el salario mínimo a todos los reporteros, y con cierta frecuencia el sueldo pagado -aunque sea de tiempo completo- es incluso inferior. Esto puede darse por prolongados períodos de prueba, que llegan a ser hasta de un año, o incluso durante todo el período de contratación.

Es usual también que algunos empleadores no apliquen los aumentos semestrales de ley para el sector privado. Si el reportero gana unos escasos colones más que el salario mínimo, ya que el patrono se ocupa de que ese monto se eleve en una diminuta cantidad, ello se usa como pretexto o razón para no aplicar los aumentos de ley, puesto que éstos rigen para salarios mínimos únicamente.

FUENTES: JIMÉNEZ, 1999, CON BASE EN PERIODISTAS CONSULTADOS, EXPERIENCIA PERSONAL Y PROGRAMA CENTROAMERICANO DE PERIODISMO, 1994.

RECUADRO 12.19

Valoración del panel



El panel valoró el desempeño de este indicador como un “cumplimiento medio”. Los evaluadores tomaron nota de la dificultad para reunir evidencia sobre las presiones de los propietarios de los medios de comunicación, y de las pocas denuncias públicas registradas en la última década en los medios de prensa o en los tribunales. Asimismo, consignaron la dificultad de generalizar sobre

este punto. Sin embargo, concordaron en aceptar que, en Costa Rica, en algunos medios de comunicación colectiva existe injerencia de sus propietarios para imponer criterios extraperiodísticos a la difusión de una información. Empero, ello no es una situación generalizable a todos las empresas de medios de comunicación colectiva.

¿Son creíbles las fuentes de información de los medios de comunicación colectiva?

De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, cerca de 2 de cada 3 personas (68,9%) expresan tener alguna o mucha confianza en los medios de comunicación colectiva. Esta proporción es más de 2 veces superior que la proporción de personas que dicen confiar poco o nada en los medios (31,1%). La confianza es menor entre las mujeres, pero es constante en los diversos estratos socioeconómicos (cuadro 12.21). La mayoría de las personas escogió a la televisión como el medio de mayor confianza (53,2%), seguido por “todos” (14,5%), la radio (13,0%) y, en último lugar, la prensa escrita (11,6%) (UNIMER R.I. 1999b). Además, las personas identificaron a los medios de comunicación colectiva como las entidades que más cumplen

con alguna función para hacer que los políticos rindan cuentas. En efecto, en este contexto los medios ocuparon el segundo lugar en las menciones de los encuestados (33,4%), sólo detrás de la Defensoría de los Habitantes (55,4%).

Con el propósito de afinar la medición sobre la confianza de las personas en los medios de comunicación colectiva, en la encuesta se pidió evaluar el desempeño de los medios en el tratamiento de dos acontecimientos que, entre 1997 y 1999, tuvieron un alto perfil público: la detección de un fraude en las elecciones internas del Partido Liberación Nacional para la escogencia del candidato presidencial, y el aumento del salario del Presidente de la República, en diciembre de 1998. Cada uno de estos hechos afectó principalmente a uno de los partidos políticos mayoritarios y fueron escogidos así con el fin de balancear el peso

CUADRO 12.21

Grado de confianza en los medios de comunicación, por sexo y nivel socioeconómico

MAYO DE 1999

	Total	Sexo		Nivel socioeconómico		
		Masculino	Femenino	MB/B	M/M	MA/A
Mucho	24,5	28,1	21,0	24,1	26,4	20,3
Algo	43,9	42,2	45,5	43,6	42,6	48,0
Poco	24,2	22,7	25,7	22,6	25,1	25,6
Nada	7,4	7,0	7,8	9,7	5,9	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N=	1.618	806	812	629	728	261

P < 0,001.

MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.

M/M: nivel económico medio-medio.

MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

de la simpatía partidaria en la evaluación del desempeño de los medios de comunicación colectiva. En términos generales, la evaluación de las personas sobre este desempeño fue más positiva que negativa. A las preguntas de si los medios transmitieron la noticia “como era”, si se basaron en fuentes creíbles y confiables y si permitieron distintas opiniones, más personas contestaron positivamente (con excepción de si se transmitió la noticia

“como era” en el caso del fraude en el PLN). Esto es especialmente cierto en la percepción sobre el tratamiento noticioso del aumento de salario del Presidente de la República. Sin embargo, en ambos casos la mayoría del público expresó la percepción de que los medios de comunicación colectiva “limitan o censuran algunas opiniones” (cuadro 12.22) (UNIMER R.I., 1999b).

CUADRO 12.22

Evaluación del desempeño de los medios de comunicación colectiva en dos acontecimientos de repercusión nacional Mayo de 1999

	Fraude en el Partido Liberación Nacional	Aumento de salario del Presidente de la República
¿Transmitió la noticia como era?		
SI	41,1	62,2
NO	51,4	30,4
NS/NR	7,5	7,4
¿Se basó en fuentes confiables y creíbles?		
SI	50,0	66,5
NO	41,3	22,7
NS/NR	8,8	10,8
¿Limitó o censuró algunas opiniones?		
SI	59,0	50,5
NO	32,9	39,2
NS/NR	8,2	10,2
¿Permitió distintas opiniones?		
SI	63,1	61,7
NO	31,4	29,9
NS/NR	5,5	8,4
N	560	1.244

FUENTE: UNIMER R.I., 1999b.

RECUADRO 12.20

Valoración del panel



Para efectos de la evaluación, el panel acordó distinguir entre la credibilidad de las fuentes a las que recurren las y los comunicadores para buscar información (fuente de información) y la credibilidad de la información misma (credibilidad de la información). En cuanto al primer asunto, los expertos anotaron que en Costa Rica existe una creciente profesionalización del oficio del comunicador, que incide en el uso de fuentes con mayor credibilidad para elaborar las informaciones. Sin embargo, es una práctica extendida el que las y los comu-

nicadores no evalúen críticamente sus fuentes, en parte porque deben cubrir muchas áreas, sobre todo en los medios de comunicación más pequeños.

En cuanto al segundo tema, la credibilidad de la información, el panel anotó que el público costarricense es cada vez más exigente y suspicaz y ello presenta un desafío para los medios de comunicación colectiva. En general, los medios informan sobre hechos ciertos, pero con diverso grado de precisión. El panel acordó valorar el desempeño de este indicador como un “cumplimiento medio”.

¿Están claramente identificados en los medios de comunicación colectiva la propaganda, la publicidad, los campos pagados y los programas con auspicio?

PE En Costa Rica, los campos pagados de carácter político son claramente identificados y separados de la información difundida por los medios de comunicación colectiva. No obstante, cuando se trata de propaganda comercial, esta separación en ciertas ocasiones no está tan claramente establecida. Este es el caso de los denominados “publi-reportajes”, en los cuales se disimula textos que son

claramente publicitarios con la tipografía y diagramación propias de las noticias, para hacerlos aparecer como tales. Algunos medios prohíben a sus periodistas los “publi-reportajes” y vigilan que éstos no se filtren en las informaciones que el medio difunde. Sin embargo, otros medios -suplementos de diarios, revistas impresas y revistas televisadas- son menos estrictos y “se incorporan notas completas que hablan de un sitio a la manera de una noticia, sin serlo por sus características” (Jiménez, 1999)¹⁷.

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

El estudio de los medios de comunicación colectiva como foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista fue realizado por la Auditoría mediante el examen de 7 factores:

- Existencia de una oferta permanente y variada de espacios de opinión.
- Libre participación de las personas en los programas de opinión.
- Equitativa participación de las personas en los programas de opinión.
- Distorsión de opiniones por los medios de comunicación colectiva.
- Ejercicio de censura por los medios de comunicación colectiva.
- Ejercicio balanceado del derecho de respuesta.
- Existencia de un sesgo informativo en los medios de comunicación colectiva.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

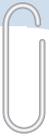
CUADRO 12.23

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Casi 6 de cada 10 personas opinan que la calidad de los medios de comunicación es buena. La televisión es el medio mejor considerado.
- Un panel de líderes de organizaciones de la sociedad civil fue crítico sobre el desempeño de los medios de comunicación colectiva, por considerar que establecen limitaciones al ejercicio de la libertad de pensamiento.
- 1 de cada 20 personas (5,4%) ha denunciado algún hecho a los medios de comunicación colectiva.
- En Costa Rica el ejercicio del derecho de respuesta está garantizado y, protegido por resoluciones de la Sala Constitucional. Sin embargo, existen dudas sobre la aplicación del requisito de “condiciones equivalentes” para una respuesta o rectificación en los medios de comunicación colectiva.
- Dos medios de comunicación colectiva aceptaron que la Auditoría ciudadana observara el funcionamiento de sus salas de redacción durante una semana.
- Las y los comunicadores observados identificaron la existencia de una “línea editorial” en el medio de comunicación colectiva en que laboran. La aceptación de esta línea editorial es un asunto personal y no se detectó presiones por parte de las jefaturas.





Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- La participación de los directores de los medios de comunicación colectiva en la edición de las noticias varía según la empresa y el medio de comunicación.
- Existe mayor movilidad laboral de comunicadores en la televisión que en la prensa escrita, y en las empresas de comunicación colectiva de tamaño pequeño y mediano, que en las grandes.

EVALUACION DEL PANEL

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

61,4%
DEL TOTAL DE PUNTOS EVALUADOS

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO GENERAL ^{a/} Cumplimiento general en el desempeño de los medios de comunicación colectiva como foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista.
Nivel de acuerdo	DESACUERDO No hubo unanimidad en ninguno de los 7 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	No hubo acuerdo.
Asunto peor calificado	No hubo acuerdo.
Asuntos sin acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ● Existencia de una oferta permanente y variada de espacios de opinión. ● Libre participación de las personas en los programas de opinión. ● Equitativa participación de las personas en los programas de opinión. ● Distorsión de opiniones por los medios de comunicación colectiva. ● Ejercicio de censura por los medios de comunicación colectiva. ● Ejercicio balanceado del derecho de respuesta. ● Sesgo informativo en los medios de comunicación.

Comentario general

En Costa Rica se ejercita el derecho de respuesta. Personas con puntos de vista contrarios participan en los programas de opinión sin amenazas a su dignidad y su patrimonio. Las personas que sienten sus derechos afectados por los medios de comunicación colectiva recurren a los tribunales de justicia, en los cuales se han emitido sentencias contra los medios de comunicación, por considerar que han existido violaciones a estos derechos.

El panel mostró discrepancias sistemáticas en la valoración de todos los asuntos de esta aspiración. Una fracción de los evaluadores valoró que, en general, esta aspiración democrática se cumple. Los medios de comunicación permiten a la población expresar su opinión, no hay tratos preferenciales en los medios por condición social, étnica, política o de género; no hay sesgo informativo ni se distorsiona las opiniones y existe un ejercicio balanceado del derecho de réplica. Estos evaluadores señalaron que hay censura de opiniones en los medios de comunicación como resultado de la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa, pero no por preferencias políticas o ideológicas. Esta

opinión fue mayoritaria en los temas de la diversidad de mecanismos de participación, la libre y equitativa participación ciudadana y el ejercicio del derecho de réplica.

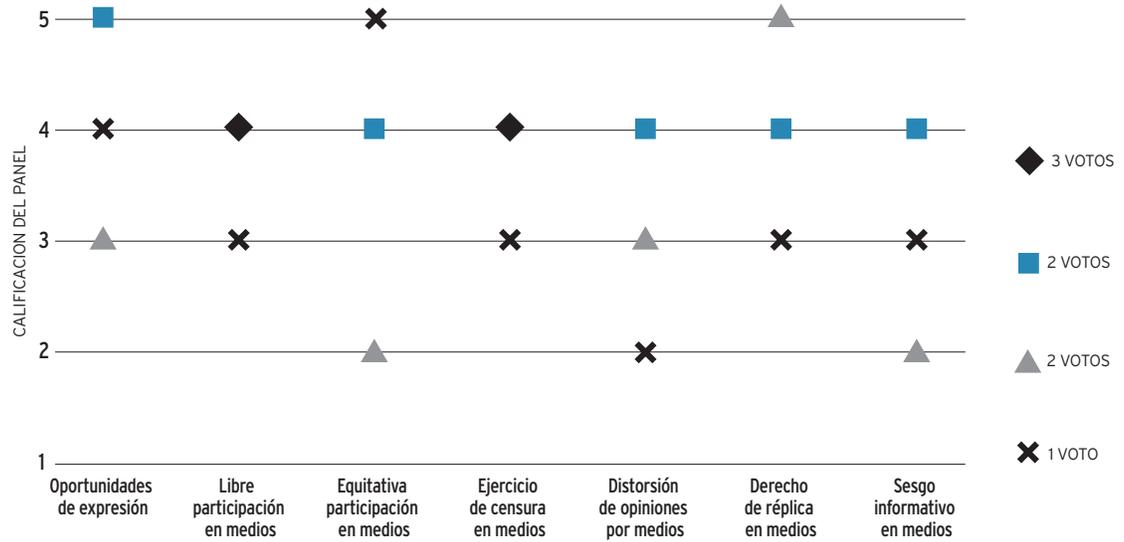
Otra fracción de los evaluadores valoró que, en general, esta aspiración se incumple o, en el mejor de los casos, existe un balance de logros e incumplimientos. Se reconoce que no existen amenazas a la libre expresión de las personas, pero la distorsión de opiniones por parte de los medios es una práctica frecuente. Los medios favorecen a grupos económicos, partidos políticos u organizaciones sociales poderosas y, por tanto, se incumple la aspiración de una equitativa expresión de puntos de vista opuestos. Un evaluador consideró que sí hay censura por razones políticas o ideológicas.

El panel sugirió cambios en la formulación de varios indicadores de evaluación. Un sesgo de información es inevitable, pues las y los periodistas no pueden obviar sus valores y creencias. Es necesario precisar la evaluación sobre el ejercicio del derecho de respuesta. Existen diferencias en la naturaleza de los medios de comunicación que deben ser consideradas para evaluar sus espacios de opinión. Es importante distinguir entre información y opinión y evaluar ambas funciones por separado.

a/ Distribución de las calificaciones discrepantes produce un efecto positivo.

GRAFICO 12.6

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 12.26

Los medios de comunicación colectiva son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Ejercicio oportuno del derecho de réplica en los medios de comunicación.
Número de indicadores de comprobación	1
Número de indicadores cumplidos	1

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Tienen los medios de comunicación colectiva múltiples mecanismos para la libre y equitativa participación de las personas en la creación de la opinión pública y el ejercicio de la función fiscalizadora de los asuntos de interés público?

OE El ejercicio de observación experimental realizado en dos medios de comunicación colectiva permitió dar seguimiento a la participación de las y los habitantes en el proceso de recolección de la información y el seguimiento que los medios brindan a las noticias. Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- La participación de las y los habitantes es diferente en cada uno de los medios observados.
- Los periodistas observados dieron seguimiento a las informaciones recibidas del público; en general, ello consistió en hacer llamadas para corroborarlas.
- No se detectó interferencias por parte de las jefaturas para evitar la investigación o publicación de un asunto.

Mediante observación, entrevistas en profundidad y formularios se pudo determinar que la participación de las personas en el Medio I ocurre mediante un proceso más reglamentado y tendiente a que esa participación se canalice específicamente en secciones predeterminadas. Se deja la iniciativa de la noticia de fondo a las fuentes institucionales y una alta proporción de la agenda noticiosa nacional se conforma específicamente por lo que emana de esas fuentes. En el Medio II hay una mayor participación del ciudadano común en la conformación de la agenda noticiosa del periódico, a través de los “santos” que se reciben, en forma anónima, de fuentes confidenciales o abiertas. En el cuadro 12.27 se presenta un recuento de las llamadas recibidas por los periodistas que formaron parte de los paneles, y cuya función les obliga a mantener contacto con el público (4 de 6 periodistas en el Medio I y los 6 periodistas del Medio II). El panel del Medio I recibió 27 llamadas del público (abiertas o anónimas) durante la semana, un promedio de 6,75 contactos por periodista por semana. Sin embargo, 14 de ellas, más de la mitad, fueron recibidas por el periodista A1, lo que dejó 13 contactos al resto (4,25 contactos por semana). El panel del Medio II recibió

42 llamadas del público, lo que arroja un promedio general un poco superior al del panel del Medio I (7 contactos por periodista por semana). Nótese, sin embargo, que la distribución de contactos es más equilibrada entre todos los periodistas.

La calidad de las respuestas que las fuentes informativas brindan a los periodistas (transparencia), específicamente en el caso de las fuentes institucionales, es muy distinta en los dos casos. En cuanto al Medio I, prácticamente de inmediato se abren todas las puertas, con solo que el periodista se identifique con el nombre de la empresa. En el Medio II ocurre más bien lo contrario; con sólo que el periodista se identifique surgen reticencias y se exige canalizar la información por medio de las oficinas de relaciones públicas, o bien se da una respuesta evasiva, que fuerza al periodista a insistir a lo largo del día para conseguir que los funcionarios se pronuncien. En el cuadro 12.26 se muestra la diferencia en el número de respuestas a las solicitudes de información realizadas por los comunicadores. Los periodistas observados en el Medio I lograron que, durante la semana del ejercicio, las instituciones públicas, empresas privadas u organizaciones respondieran 62 de sus 69 solicitudes de información (89,9%). En el Medio II, los periodistas obtuvieron respuesta en 75 de sus 123 solicitudes de información (61,0%) (Ross, 2000).

EN De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el nivel de participación de las personas en los medios de comunicación colectiva es bajo, medido por la cantidad de ellas que han denunciado un hecho. En efecto, sólo 5 de cada 100 personas han puesto una denuncia ante un medio de comunicación (5,4%). La participación es mayor entre los hombres, las personas de nivel económico más alto, donde ésta llega al 12,9%, y entre las personas que habitan en zonas rurales (UNIMER R.I., 1999b).

¿Censuran o distorsionan los medios de comunicación las opiniones de las personas por razones distintas al cumplimiento de la ley o a las motivadas por consideraciones técnicas, de espacio, balance o énfasis?

OI En el estudio auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer, sobre la percepción y opinión de 110 directores y periodistas, se preguntó a los entrevistados acerca de los aspectos cambiados o corregidos por ellos, y luego por sus jefes, antes de publicar una información. En ambos casos, el

OE OBSERVACIÓN
EXPERIMENTAL

EN ENCUESTA
NACIONAL

OI OTRAS
INVESTIGACIONES

Costa Rica: Participación ciudadana en dos medios de comunicación colectiva según el seguimiento a dos paneles de seis periodistas durante una semana y respuesta de las instituciones, empresas u organizaciones a los requerimientos de información*

DIA/ Item observado	PERIODISTAS EN MEDIO I**						PERIODISTAS EN MEDIO II					
	A1	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6		
DIA 1												
Medio de contacto ^{a/}	7 teléfono 1 fax 1 e-mail 1 visita	2 teléfono 2 faxes	3 teléfono	1 teléfono	1 visita 1 teléfono	1 teléfono	2 teléfono	3 teléfono	1 teléfono 1 fax	2 teléfono		
Tipo de contacto ^{b/}	10 abierta			1 abierta	1 abierta				1 abierta 1 anónimo	1 abierta 1 anónimo		
Tema ^{d/}	puente, semaforo en escuela, falta de maestros, servicios municipales	actividades de Presidente reelección presidencial		apoyo a familias con alcohólicos	abejas, asesinas, control de becas del MEP	consulta PLN	tarifas eléctricas, café	familias abandonadas, viajes de diputados, FODESAF	contaminación del agua, políticas de salud	asesinato, malversación de fondos		
Solicitudes de información ^{e/}	2	11	6	1	6	1	9	7	11	9		
Respuesta ^{f/}	2	11	5	1	5	1	7	5	3	8		
DIA 2												
Medio de contacto	2 teléfono	2 teléfono	2 teléfono	1 teléfono	0	4 teléfono	0	3 teléfono	2 personal	fuera de la oficina		
Tipo	2 abierta	2 abierta	1 abierta 1 anónima	1 abierta	NA	4 abierta	NA	3 abierta	2 anónimo	NA		
Tema	relleno sanitario	Política	reelección, denuncia contra laboratorio	actividad deportiva	NA	Asamblea Legislativa, reelección, "Combo ICE"	NA	alza en combustibles, irregularidades en el INS	lavandería de la CCSS, bonos de vivienda	NA		
Solicitudes de información	7	8	7	2	17	3	2	4	9	6		
Respuesta	5	8	6	2	1	1	1	3	4	5		

CONTINUA ▲

▶ CONTINUA

DIA 3

Medio de contacto	1 teléfono	1 teléfono	0	1 teléfono	enferma	1 teléfono	2 teléfono	1 teléfono 1 fax	3 teléfono	0
Tipo	1 abierta	1 abierta	NA	1 abierta	NA	1 abierta	2 anónimo	1 anónimo 3 abierta	1 anónimo	NA
Tema	cobro de servicio de agua	declaraciones de un ministro	NA	contacto con persona	NA	conferencia de prensa	Juegos Nacionales, sobrefacturación, CCSS	alza tarifa de buses	irregularidades con bonos de vivienda, informe FODESAF	
Solicitudes de información	3	8	5	1	NA	2	3	15	10	1
Respuesta	1	8	4	1	NA	1	2	5	7	1

DIA 4

Medio de contacto	1 teléfono	fuera de la oficina	0	fuera de la oficina	1 visita 1 <i>beeper</i>	1 teléfono	1 teléfono	1 teléfono	2 teléfono 1 fax	1 teléfono
Tipo	1	NA	NA	NA	1 abierta	1 anónima	1 abierta	1 abierta	1 anónimo 2 abierta	1 anónima
Tema	servicio de buses	NA	NA	NA	retinopatía,	Sala IV y cooperativas	anomalías programa de vivienda	petición de la Defensoría sobre baja en combustibles	viviendas, informe FODESAF, lavandería contaminante	banda de secuestradores
Solicitudes de información	2	NA	4	NA	3	6	3	4	12	7
Respuesta	2	NA	4	NA	3	2	3	3	8	7

▶ CONTINUA



DIA 5

Medio de contacto	fuera de la oficina	fuera de la oficina	fuera de la oficina	0	1 teléfono	fuera de la oficina	0	3 teléfono
Tipo	1 visita	NA	NA	NA	1 abierta	NA	NA	3 abierta
Tema	tercera edad	NA	NA	NA	retinopatía	NA	NA	simplificación tributaria, universidades privadas, directores de colegio
Solicitudes de información	1	NA	NA	1	3	NA	2	
Respuesta	1	NA	NA	1	1	NA	2	

* Este cuadro registra la información o "santos" que las y los ciudadanos hicieron llegar a los periodistas observados y las solicitudes de información que éstos formularon a distintas fuentes, con base en los "santos" recibidos. El cuadro no indica la proporción de "santos" que finalmente se convirtieron en noticias.

** En el medio de comunicación colectiva I no se pudo hacer el seguimiento a dos periodistas. En un caso, el periodista no dio la información correctamente, por lo cual fue difícil reconstruir su actividad. En el otro, el periodista no recibe ni hace llamadas debido a la naturaleza de su función (ocupa un puesto de jefatura).

a/ Medio de contacto: medio de comunicación empleado por la persona para dar información al periodista.

b/ Tipo de contacto: a) abierta: la persona se identifica y autoriza al periodista a dar su nombre; b) anónima: la persona no se identifica.

c/ Tema: es el asunto comunicado por el o la ciudadana al periodista.

d/ Solicitudes de información: número de solicitudes de información en instituciones públicas, empresas u organizaciones, hechas por el periodista para corroborar una historia.

e/ Respuesta: número de solicitudes de información del periodista.

NA: No aplica

FUENTE: ROSS, 2000.

CUADRO 12.28

Personas que han denunciado algún hecho en los medios de comunicación colectiva, por sexo, grupo de edad y nivel socioeconómico

MAYO DE 1999

	Total	Sexo		Nivel socioeconómico			Zona	
		Masculino	Femenino	MB/B	M/M	MA/A	Urbano	Rural
SI	5,4	7,3	3,6	2,1	5,6	12,9	7,5	2,8
NO	94,6	92,7	96,4	97,9	94,4	87,1	92,5	97,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1618	806	812	629	728	261	908	710

P < 0.001

MB/B: nivel económico bajo y medio-bajo.

M/M: nivel económico medio-medio.

MA/A: nivel económico medio-alto y alto.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

RECUADRO 12.21

Valoración del panel

Los evaluadores señalaron que los medios de comunicación colectiva, analizados en su conjunto como sistema, ofrecen a las personas diversos mecanismos para la expresión de sus opiniones. Además, que en años recientes es cada vez más extendida la práctica de balancear puntos de vista contrarios en las informaciones que se difunde. Sin embargo, el panel no logró un acuerdo en la valoración de este indicador. Para dos evaluadores esta oferta es amplia, mayor en la radio y menor en los periódicos, en virtud de las restricciones técnicas propias de cada medio. Para otros dos evaluadores, no todos

los mecanismos ofrecidos por los medios de comunicación para la expresión de las personas son efectivos, más allá de las restricciones técnicas anotadas, aunque coincidieron en valorar que, en general, los medios sí ofrecen múltiples oportunidades. Finalmente, un evaluador calificó el desempeño de este indicador como un balance de logros e incumplimientos, pues aunque los medios de comunicación ofrecen múltiples mecanismos de expresión, no garantizan un equilibrio entre puntos de vista discrepantes. Indicó que esto es claro en la cobertura de los movimientos de protesta social.

RECUADRO 12.22

Valoración del panel

El panel coincidió en apuntar que en Costa Rica las personas pueden expresar su opinión en los medios de comunicación colectiva sin sufrir amenazas a su integridad y su patrimonio. En la valoración de este indicador debe tomarse en cuenta dos consideraciones: por un lado, que la función natural de los medios de comunicación colectiva modernos es informar, no opinar; por el otro, que la legislación no puede obligar a las personas a participar, pues ellas tienen el derecho de no expresar su opinión.

Los panelistas discreparon en el grado de apertura de los medios de comunicación colectiva a la participación

de las personas. Para la mayoría simple de los evaluadores, la participación en el contenido de las informaciones de los medios es muy alta, por lo que valoraron que, en general, este indicador se cumple. Agregaron que sería imposible que los medios garantizaran la expresión del pensamiento de todas las personas. Para la minoría, existe un balance de logros e incumplimientos, pues algunos medios de comunicación colectiva crean barreras a la difusión de puntos de vista contrarios a los sostenidos editorialmente por ellos o, en todo caso, favorecen la expresión de los puntos de vista afines.

Valoración del panel

El panel debatió sobre el significado de la expresión “equitativa participación”. En general, aceptaron que los medios de comunicación colectiva no pueden dar espacio a toda persona que desee expresar su punto de vista, pues hay barreras físicas y de tiempo que deben ser consideradas. En ese sentido, criticaron la formulación del indicador que establecía como estándar de evaluación el que los medios de comunicación deben ofrecer cabida a **todas** las personas que así lo deseen, sin tratos preferenciales por su condición social, étnica, política o de género. Estuvieron de acuerdo con la última parte (inexistencia de trato preferencial), pero señalaron que el punto que se debe analizar es el o los criterios que los medios de comunicación aplican para seleccionar a las personas cuya pensamiento será expuesto. El criterio es que éstas deben ser representativas de diversas corrientes de opinión. Los medios de comunicación procuran un balance de puntos

de vista, pero siempre habrá excluidos que los acusarán de no permitir una participación equitativa. Un asunto importante es determinar lo que piensan los ciudadanos sobre la apertura de los medios de comunicación.

Partiendo de estas consideraciones, el panel no llegó a un consenso en la valoración del indicador. Tres evaluadores estuvieron de acuerdo o totalmente de acuerdo en que, en Costa Rica, la participación equitativa, en el sentido de representación balanceada de puntos de vista, sí ocurre en el sistema de medios de comunicación en su conjunto. Dos evaluadores no estuvieron de acuerdo con esta afirmación. Argumentaron que, al analizar los medios de comunicación en su conjunto, los puntos de vista de grupos y personas cercanos a sectores empresariales y de gobierno tienen una mayor presencia en las informaciones que transmiten los medios.

principal aspecto mencionado fue la extensión de la información (57,3% y 43,6% respectivamente), seguido por el título de la nota (53,6% y 41,8%). En tercer lugar se mencionó el “contenido de la información”. En este caso, un 46,4% de las y los periodistas dijo que modifica el contenido antes de dárselo al jefe y el 23,6% indicó que el jefe modifica el contenido antes de publicarlo. Esto, sin embargo, puede darse por razones de edición y no necesariamente por censura o autocensura (Fundación Konrad Adenauer, 1996; Jiménez, 1999).

OE En el ejercicio de observación experimental efectuado en dos medios de comunicación colectiva, no se encontró evidencia sobre censura previa a las opiniones de las personas por razones distintas al cumplimiento de la ley o las motivadas por consideraciones técnicas, de espacio, balance o énfasis. En las entrevistas en profundidad, dos periodistas señalaron que durante las décadas de los setenta y ochenta, en los medios de comunicación donde laboran existía censura ideológica, pero en la actualidad esto no se practica (Ross, 2000). En el Medio I los periodistas señalaron: “El criterio para que las cosas se publiquen es fundamentalmente técnico. Si es un “notición”,

difícilmente lo ataja nada”. Otro expresó: “El editor es como un portero, que no tiene derecho a equivocarse, es el responsable final”. Y otro indicó: “Algunas propuestas se quedan en el congelador por razones de espacio”. Sin embargo, un periodista manifestó que muchas notas que elabora vienen del jefe inmediato, pero por sugerencia del consejo de editores. “Las sugerencias del Jefe de Redacción o del Director son acatadas siempre. Se dice “el director dijo” y es una manera de lograr que uno se encuadre”. Y otro añadió: “Uno mismo se encuadra dentro de la línea editorial del medio, por olfato periodístico y porque sabe que es importante alinearse” (Ross, 2000). En el Medio II, la observadora detectó una participación activa del director en el proceso de generación de las noticias. Se trata de una organización más pequeña que el Medio I, por lo que existe una interacción más intensa entre los niveles jerárquicos. La presencia del director es muy fuerte a la hora de sopesar si una noticia merece ser publicada, aunque, según afirman todos los entrevistados, “las razones son siempre tomando en cuenta si se trata de una nota bien fundamentada, con los elementos suficientes de comprobación y veracidad” (Ross, 2000).

Valoración del panel



La definición del indicador de evaluación incluye dos asuntos: primero, la abstención de los medios de comunicación colectiva de ejercer censura previa sobre las manifestaciones de las personas a las que recurren, o son entrevistadas por ellos y, segundo, el que las limitaciones a la expresión completa del pensamiento de las personas se originen exclusivamente en el cumplimiento de la ley o por consideraciones técnicas de espacio, balance o énfasis. Los evaluadores concordaron en que la selección, edición y corrección de informaciones son labores usuales en todo medio de comunicación

colectiva. Sin embargo, discreparon sobre si, además de estas labores, en los medios se censura las opiniones o la información. La mayoría simple de los evaluadores señaló que no es una práctica extendida de los medios ejercer la censura previa, excepto por razones del cumplimiento de la legislación vigente en el país, la que calificaron de restrictiva (imposición legal de la censura). Un evaluador consideró que los medios de comunicación aplican censura previa por razones extraperiodísticas que no son atribuibles a la legislación y seleccionan los puntos de vista afines a sus preferencias editoriales.

Valoración del panel



La distorsión de opiniones ocurre a diario, por múltiples factores difíciles de controlar por un medio de comunicación colectiva, entre otros, la formación de las y los comunicadores, las limitaciones de espacio o tiempo, y la subjetividad de la persona que elabora la información. A pesar de este reconocimiento, no hubo acuerdo en el panel acerca de la existencia de distorsiones (modificaciones de sentido o significado) de las manifestaciones de las personas como práctica sistemática

(recurrente e intencional) en los medios de comunicación. Dos evaluadores consideraron que no existe en los medios una extendida práctica de distorsionar las opiniones de las personas. Dos evaluadores estimaron que existe un balance de logros e incumplimientos en esta materia. Un evaluador sí consideró que la distorsión de opiniones de las personas por los medios de comunicación colectiva es una práctica sistemática y extendida en Costa Rica.

¿Permiten los medios de comunicación colectiva ejercer el derecho de réplica de manera balanceada y oportuna?

OE Durante el ejercicio de observación experimental en dos medios de comunicación colectiva, en las entrevistas en profundidad los periodistas observados señalaron que la legislación y la jurisprudencia sobre el derecho de respuesta en Costa Rica ha facilitado su empleo como una presión indebida. Los directores de ambos medios, en entrevistas separadas, también expresaron esta percepción. El director del Medio I afirmó: “El marco que tenemos para el ejercicio del periodismo, y de los medios en general, es bastante restrictivo vis a

vis otros países de América (por supuesto, con excepción de lo que se refiere a la intervención arbitraria del poder político y amenazas a la integración física de los comunicadores). No es la libertad de prensa la que nos coloca en mal lugar, sino la legislación de prensa. Aquí hay que distinguir, a grandes rasgos, entre dos grandes conjuntos: a) los llamados delitos contra el honor (injurias, calumnias, difamación, desacato), aquellos en los cuales, por publicaciones que afectan el buen nombre, pueden conducir a causas penales; b) la legislación reglamentista. Esto abarca desde la Ley de Espectáculos Públicos (si se ve al detalle, tiene posibilidades de control sobre las comunicaciones muy grandes: comités cantonales para controlar,

infraestructura, etc.), hasta la legislación referente a cigarrillos y licores, protección de valores, Ley de Sicotrópicos, etc. Imponen obligaciones que, aunque ese no sea el propósito final, objetivamente afectan muy fuertemente la capacidad de funcionamiento autónomo de los medios. Aunque esta normativa no se aplica ahora de una manera intensa, si un gobernante quisiera amedrentar sistemáticamente a los medios, no le faltarían instrumentos, en esos dos grandes conjuntos legales, para hacerlo así, lo mismo que a través del derecho de réplica”.

El director del Medio II dijo: “El derecho de respuesta es utilizado por el Gobierno. Este medio ha sido víctima de campañas surgidas de directrices gubernamentales, en el pasado, para que cualquier cosa que siquiera ameritara levemente un derecho de respuesta, se ejerciera con abuso. Yo todavía no tengo claro qué tamaño hay que darle a ese derecho de respuesta, dónde se debe colocar, cómo, ni por qué. Soy censor y juez cotidiano de los derechos de respuesta, y los fallo con absoluta ignorancia de los principios que rigen la institución. La línea de la autocensura la marca el buen juicio periodístico. Tiene solución en las normas de la profesión, referentes a la equidad, no en la aplicación de normas legales” (Ross, 2000).

RECUADRO 12.26

Valoración del panel

La valoración del ejercicio del derecho de réplica o respuesta en los medios de comunicación colectiva desató una amplia discusión entre los panelistas. Aunque no hubo acuerdo, cuatro de los cinco evaluadores pusieron calificaciones altas o muy altas a este indicador, aunque por razones distintas. Para dos de ellos, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y de otros tribunales ha creado una confusión. La resultante es que, por interpretaciones muy flexibles, en algunos casos el derecho de respuesta se ha empleado como forma de presión contra los medios, pues los interesados “responden” todo. En materia del derecho de réplica, la ley en Costa Rica exige que la respuesta debe ser publicada en condiciones equivalentes a la información original, pero este concepto no está claramente definido. Para otros evaluadores, es precisamente la acción de los tribunales la que ha permitido el ejercicio balanceado del derecho de réplica. “La Sala Constitucional (y no los medios) ha venido a establecer este balance: ¿habrán aprendido?” Finalmente, un evaluador mantuvo un criterio discrepante, pues valoró que, en general, en el país no existe un ejercicio balanceado del derecho de réplica. Indicó que hay una fuerte resistencia de los medios de comunicación a aceptar ese derecho.

¿Informan los medios de comunicación colectiva a la ciudadanía sin sesgos partidarios, socioeconómicos o de alguna otra naturaleza?

OE En un ejercicio de observación experimental realizado por la Auditoría, se leyó la aspiración democrática “Los medios de comunicación son foros abiertos e independientes para una opinión pública pluralista” a 12 grupos y otras personas (véase ficha técnica) y se les pidió que reaccionaran a la frase. Las reacciones fueron, en general, negativas. La mayoría de los grupos, así como las personas individualmente consultadas, manifestaron que los medios de comunicación muestran sesgos partidarios y socioeconómicos en su labor informativa. Un participante sintetizó esta percepción: “Mire, si hasta en el fútbol podemos saber que los medios de comunicación tienen los dados cargados hacia tal o cual equipo, ahora imagínese en política” (Borge, 1999).

OI Un estudio sobre la labor informativa de los medios de comunicación colectiva sobre la reforma del Estado durante 6 años (de mayo de 1990 a mayo de 1996) recopiló 2.166 noticias y editoriales en los periódicos *La Nación* y *La República*, los de mayor circulación durante ese período. Los temas que dominaron las noticias y editoriales de ambos periódicos fueron los afines a las políticas de los organismos financieros internacionales y las de gobierno. En efecto, las notas sobre “finanzas públicas” (18%), “reducción y reestructuración del sector público” (16%), “organismos financieros internacionales” (16%), “privatización” (15%) y “reforma financiera” (9%) representaron en conjunto el 64% de las informaciones u opiniones editoriales. En cambio, un tema como la reforma social fue abordado por el 1% de las noticias y editoriales. Además, el estudio detectó una coincidencia temporal entre la cantidad de noticias y editoriales sobre reforma del Estado y la presentación de proyectos de ley en la Asamblea Legislativa sobre ese mismo tema; el mayor número de notas correspondió a los períodos de presentación de proyectos de ley. Cabe señalar que los 47 proyectos de ley presentados bajo la rúbrica de “reforma del Estado” referían a temas como finanzas públicas, recortes y reestructuración del sector público y privatización. Una de las conclusiones del estudio es que, durante el período evaluado, la agenda noticiosa de los medios siguió la agenda política del Gobierno (Carazo, 1998).

OI En el estudio auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer, sobre la opinión y percepción

de 110 periodistas y directores de medios de comunicación, se preguntó acerca del grado de influencia de los intereses políticos en las informaciones que divulgan. El 69,1% de los entrevistados consideró que esta influencia es “alta o muy alta”.

A la vez, el 55,5% opinó que las informaciones que se publica tienen una “alta o muy alta” influencia en las decisiones o acciones de los políticos (Fundación Konrad Adenauer, 1996; Jiménez, 1999).

RECUADRO 12.27

Valoración del panel



De acuerdo con el panel, las y los comunicadores no pueden obviar sus creencias ideológicas, morales y religiosas cuando elaboran una información. Además, los panelistas comentaron que existen deficiencias técnicas en el periodismo nacional, que pueden conducir a errores de fondo en la preparación de informaciones. Sin embargo, otra cosa es la presencia o no del sesgo informativo en los medios de comunicación, entendido como oposición o favorecimiento sistemático de ciertas opiniones. En la valoración de este tema, el panel se dividió. Pa-

ra dos evaluadores, el sesgo informativo no es una práctica extendida en el sistema de medios de comunicación. Las creencias personales de los comunicadores no implican sesgo si la elaboración de sus informaciones se rige por normas éticas en el ejercicio del periodismo. Para dos evaluadores sí existe el sesgo como práctica extendida en los medios de comunicación y esto ha favorecido a los grupos de mayor poder político y económico del país.

Notas

1 Aun en los países democráticos, la legislación establece sanciones a cierto tipo de expresiones -por ejemplo, aquellas que calumnien o difamen a las personas- y ciertas normas sobre las manifestaciones públicas, así como salvaguardas a la vida privada de las personas. Pero, a lo largo del siglo XX, en todos los países, pese a sus diferencias, la legislación y la jurisprudencia sobre lo que se considera una calumnia o una infamia fueron variando, lo mismo que aquello considerado como "vida privada", particularmente en los casos de figuras públicas.

2 Por ejemplo, el derecho a la libertad de prensa, cuyo ejercicio permite a un medio de comunicación colectiva realizar una denuncia pública, tiene su contraparte en el derecho de respuesta, mediante el cual la persona afectada puede difundir su posición al respecto.

3 Al postular el uso de la libertad de expresión como responsabilidad ciudadana no se está sugiriendo que las personas deban estar plenamente informadas sobre los asuntos públicos antes de emitir una opinión. Por lo general, las personas están pobremente informadas pero, como lo señalan Lupia y McCubbins, el pleno conocimiento no es un requisito para el funcionamiento democrático, sino: a) la capacidad de las personas para distinguir las acciones que les benefician de las que no; y b) la existencia de cierta identidad de objetivos entre el ciudadano "común y corriente" y sus líderes y representantes públicos. Lo que sí se busca sugerir es que, a mayor información, mayor es la capacidad de las personas para participar productiva y autónomamente en los debates públicos, y menor la posibilidad de ser engañadas. Además, entre mayores posibilidades brinden la ley, las instituciones y los medios de comunicación colectiva a las personas, de informarse sobre un asunto público, mayor es la capacidad de control ciudadano sobre la gestión de asuntos públicos (Lupia y McCubbins, 1998).

4 En una de las empresas que había aceptado participar en el ejercicio de observación el director del noticiero renunció pocos días antes de iniciarse la

experiencia; una nueva persona asumió el puesto y no fue posible mantener las fechas acordadas. Con la otra empresa de comunicación colectiva, pese a que en principio aceptó participar en el ejercicio, no logró acordarse una fecha cierta de inicio. En ambos casos fue imposible reprogramar las actividades debido al corto tiempo disponible para la investigación. Afectó, además, el hecho de que en esas semanas se desataron las protestas populares contra la ley de modernización del Instituto Costarricense de Electricidad ("Combo ICE"), y los periodistas centraron su actividad en la cobertura de estos eventos.

5 La relación es estadísticamente significativa ($p < 0.001$).

6 Esta es una estimación mínima, ya que los tirajes de estos medios suelen ser pequeños (unos 500 ejemplares) (Vargas, 1999).

7 La estimación diaria en horas se realizó por simple división de la cifra entre 31 (días) y luego entre 60 (minutos) (Vargas, 1999).

8 Las emisoras consultadas afirmaron iniciar sus transmisiones a las 4 de la mañana, para concluir las a la medianoche. Debe tomarse en cuenta que muchas transmiten también las 24 horas del día, de modo que esta cifra es un promedio (Vargas, 1999).

9 En 1997 varias emisoras se separaron de CANARA, y en abril de 1998 se conformó la ASCORA, fundamentalmente por disputas en cuanto a los resultados de las encuestas de radiosintonía, aunque ambas entidades aseguran que en la actualidad están trabajando juntas y sin rencillas.

10 Una cuantificación exhaustiva resulta complicada debido a que, especialmente en radio y televisión, algunos programas suelen actuar como "de opinión", aunque no lo sean. Así sucede, por ejemplo, en los programas de consultas sobre salud o asuntos legales, cuando se presenta algún hecho de actualidad relacionado con la temática que se está tratando. Estos datos se presentan para dar una idea aproximada

de la "amplitud" de la oferta de espacios de opinión, en relación con el resto de la oferta mediática.

11 Para la definición de "espacio de opinión" se recurrió a los usos y costumbres del ambiente mediático y periodístico. En sentido estricto, se denomina así a los espacios en los que periodistas o público externan sus opiniones sobre temas de actualidad. Al hablar de espacios de "no entretenimiento", se procuró establecer una categoría que permitiera incorporar los espacios en los que se vierten opiniones, aunque el espacio sea, por ejemplo, una noticia, una revista televisiva o radiofónica, o un programa de consultas. Además, se consideró como espacios de entretenimiento aquellos en que no hay una participación directa del público, como las series televisivas o los programas musicales.

12 En televisión, la estimación se realizó calculando los tiempos promedio dedicados específicamente a la opinión sobre temas de actualidad; se excluyeron los programas de temas religiosos, legales o de salud, que por lo general atienden consultas de la población y no son específicamente de debate de ideas. En radio, además de esta salvedad, debe aclararse que es posible que haya muchos más espacios, especialmente en emisoras locales.

13 No se presentan cifras exactas porque la cantidad de artículos y cartas publicadas depende de su extensión.

14 Por lo general, los responsables aseguran que cuando se abre la línea telefónica las centrales se saturan de llamadas, aunque este no es un dato muy confiable, ya que esas afirmaciones pueden tener un carácter propagandístico. En otras ocasiones depende también del tipo de programa, del tema o de la emisora. Un investigador participó en una entrevista en radio en la que no entró ninguna llamada, a pesar de la insistencia de la presentadora. En radio esta situación se debe a la alta oferta de espacios, que atomiza la audiencia (Vargas, 1999).

15 Ana Yancy Noguera, responsable de los espacios de opinión en el semanario *El Financiero* comentó la existencia de uno de estos casos. Una persona que enviaba constantemente artículos se molestó porque no se los publicaban. Ana Incer, del *Semanario Universidad*, también confirmó la situación de “colaboradores asiduos y persistentes” (Vargas, 1999).

16 Ana Incer, Jefa de Información del *Semanario Universidad* señaló que en su medio ha sucedido en

varias ocasiones que una persona llega para que le publiquen un artículo que “fue rechazado” (no publicado) en otro medio nacional (Vargas, 1999).

17 No se realiza una mención específica de nombres de empresas de comunicación colectiva y de periodistas, pese a que se cuenta con material ilustrativo. Es menester insistir en las diferencias existentes entre las empresas de comunicación en relación con sus políticas sobre los “publi-reportajes”.