

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PROBLEMAS OPERATIVOS E INSTITUCIONALES DE LAS REDES DE  
SOCIEDAD CIVIL PARA LA INCIDENCIA EN EL PROCESO  
DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE  
LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN N.º 28278

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia  
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión  
Pública

AUTOR

José Miguel Arévalo Delgado

ASESOR

Frank Renato Casas Sulca

JURADO

Flavio Ernesto Ausejo Castillo

José Alejandro Godoy Mejía

Setiembre, 2019

Lima- PERÚ

## ÍNDICE

RESUMEN.....	3
ABSTRAC .....	3
INTRODUCCIÓN .....	4
1. Metodología de la investigación .....	6
CAPÍTULO I.....	8
MARCO TEÓRICO .....	8
1. Un enfoque de políticas públicas .....	8
2. El concepto de sociedad civil .....	17
3. El debate sobre políticas nacionales de comunicación .....	22
CAPÍTULO II.....	27
EL CONTEXTO EN EL QUE SE APRUEBA LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN N.º 28278 .....	27
1. Perú: La sociedad civil despolitizada .....	27
2. Sociedad civil y Gobierno de Toledo .....	30
3. Medios de comunicación y el valor de los controles democráticos.....	30
4. El parte de la corrupción en el país y los grandes medios de comunicación .....	32
CAPÍTULO III.....	38
COALICIONES PROMOTORAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RADIODIFUSIÓN.....	38
1. COALICIÓN CORPORATIVA .....	38
2. COALICIÓN SOCIAL.....	41
3. LOS DECISORES DE POLITICAS PÚBLICAS.....	49
CAPÍTULO IV.....	54
CLAVES PARA ENTENDER LA ACTUACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA INCIDENCIA EN TORNO A LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN .....	54
1. El debate de la Ley de Radio y Televisión en el pleno del Congreso .....	54
2. Apertura del sistema político y el sistema de creencias.....	58
3. Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas.....	61
4. Opinión pública y manejo de información .....	62
5. Sociedad civil y movilización social.....	63
6. Los recursos financieros .....	64
7. El liderazgo hábil.....	65
8. EL BALANCE, EN RESUMEN.....	66
CONCLUSIONES .....	69
BIBLIOGRAFÍA .....	71

## RESUMEN

El año 2000, tras la publicación de los Vladivideos en el Perú, se genera una crisis de gobernabilidad en el país. Este hecho traumático para la política nacional permite que se abra la discusión en torno a una nueva ley de radio y televisión.

El debate genera inmediatamente dos posturas distintas alrededor de la ley en ciernes. La competencia entre dos coaliciones de política pública contribuyó, pero de manera distinta a la decisión legislativa. Pese a los esfuerzos de las organizaciones de sociedad civil, que incluyó una iniciativa legislativa ciudadana, las fuerzas desplegadas por la coalición corporativa fue determinante.

La presente investigación tiene como objetivo principal identificar y describir los problemas operativos e institucionales de las redes de sociedad civil para incidir en el diseño de una política pública, teniendo como caso de estudio el proceso decisional de la ley de radio y televisión 28278, entre los años 2000 al 2004. Así, en el análisis, descubrimos que el éxito de la actuación política de las organizaciones de sociedad civil y sus posibilidades de incidir en una política pública depende de las propias capacidades institucionales en términos de recursos, de sus enfoques, de la prioridad del problema público en sus propias agendas institucionales y de las dimensiones y características de los actores que se oponen.

**Palabras clave:** políticas públicas de radio y televisión, coaliciones promotoras, ley de radio y televisión.

## ABSTRAC

The year 2000, after the publication of the Vladivideos in Peru, generates a crisis of governability in the country. This traumatic event for national politics allows the discussion to be opened around a new radio and television law.

The debate immediately caused two different positions around the law in the making. The competition between two public policy coalitions contributed, but in a different way to the legislative decision. Despite the efforts of civil society organizations, which included a citizen's legislative initiative, the forces deployed by the corporate coalition was decisive.

The main objective of this research is to identify and describe the operational and institutional problems of civil society networks to influence the design of a public policy, taking as a case study the decisional process of the radio and television law 28278, among the 2000 to 2004. Thus, in the analysis, we discovered that the success of the political action of civil society organizations and their possibilities of influencing a public policy depends on their own institutional capacities in terms of resources, their approaches, the priority of the public problem in its own institutional agendas and the dimensions and characteristics of the actors that oppose it.

**Keywords:** public radio and television policies, promoter coalitions, radio and television law

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como objetivo principal identificar y describir los problemas operativos e institucionales de las redes de sociedad civil para incidir en el diseño de una política pública, teniendo como caso de estudio el proceso decisional de la Ley de Radio y Televisión N.º 28278 entre los años 2000 y 2004<sup>1</sup>.

Suele darse por hecho que las políticas públicas —diseñadas y gestionadas por el Estado a través de un Gobierno y una administración pública— resolverán por sí mismas el problema que pretenden solucionar y lograrán satisfacer las necesidades de la sociedad, mejorar la condición de bienestar de los ciudadanos y fomentar sus derechos. Se sobrentiende que el Estado, además, es quien se encarga de garantizar el resultado de las políticas públicas y de su coherencia con el debate público; sin embargo, la realidad demuestra que esto no siempre ocurre así.

Por su parte, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, en su afán de incidir en las decisiones públicas, suelen desarrollar interesantes estrategias de participación y movilización ciudadana con el afán de llamar la atención de los medios y generar el debate público sobre un problema determinado; la finalidad es asegurar el diseño de las políticas públicas que les interesa. Algunas logran ir más allá del debate público, pues sus propuestas ingresan a la agenda pública y se convierten en prioritarias para ciertos decisores, pero, en el proceso, ven poco a poco cómo sus argumentos, enfoques y soluciones no son tomados en cuenta. Este proceso no es lineal; las decisiones públicas no se basan solo en razones técnicas y no necesariamente una iniciativa de sociedad civil se traduce tal cual en una ley.

Hace 18 años, la difusión de los denominados “vladivideos” indignó a toda la comunidad nacional e internacional al revelar cómo, a través de los medios de comunicación, la libertad de expresión se podía vender al peso en el país junto con todo su valor ético y moral. En ese entonces, la reacción de indignación de la ciudadanía generó un amplio debate y confirmó la necesidad de una nueva ley de radio y televisión con el fin de generar un nuevo orden ético e institucional en el país referido a medios audiovisuales.

Así, la Ley de Radio y Televisión N.º 28278 fue promulgada el 15 de julio del 2004, y su reglamento en enero del 2005. En el contexto de la discusión de la ley, uno de los principales aportes ciudadanos vino a través de la Veeduría Ciudadana, que recogió miles de firmas a nivel nacional. Este hecho fue considerado como un paso importante en el ámbito legislativo de las comunicaciones en el Perú (Alfaro 2013; Rey 2003; Welp 2008).

Sin embargo, pese a que la propuesta de ley de la Veeduría fue el resultado de un múltiple esfuerzo ciudadano llevado a cabo desde el año 2001 y en el que se sumaron

---

<sup>1</sup> El texto de la ley lo pueden conocer en el siguiente enlace:  
[https://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion\\_internacional/regulacion/documentos/servicios\\_radiodifusion/28278.pdf](https://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion_internacional/regulacion/documentos/servicios_radiodifusion/28278.pdf)

también más de veinte proyectos en el Congreso de la República, la ley, finalmente promulgada, no satisfizo completamente las expectativas de nadie, como lo afirmó Perla Anaya (2005c: 3), uno de los abogados que más influyó en el diseño de la norma. El Estado no es una institución uniforme políticamente y en la administración pública participan personas que tienen diversos intereses técnicos y políticos.

Esta situación nos pone en una encrucijada. Una de las premisas de la democracia es que los ciudadanos tienen la capacidad de transformar la sociedad en que se vive. No obstante, vemos cómo iniciativas que nacieron desde las redes de sociedad civil, y que incluso son puestas al debate participativo de un amplio grupo de ciudadanos, entran en la agenda pública, pero terminan diluyéndose cuando llegan a la fase de diseño de la ley.

Este tipo de procesos diluyentes de la participación y de la voluntad ciudadana puede provocar ciertos efectos entre la ciudadanía al deslegitimar proyectos serios de incidencia política: genera la desconfianza de los ciudadanos en las instancias públicas, provoca su confrontación con las élites monopolizantes y polariza la opinión pública sobre el Estado.

En todo caso, ¿cuáles son los problemas operativos e institucionales de las redes de sociedad civil para incidir en el diseño de una política pública, teniendo como caso de estudio el proceso decisional de la Ley de Radio y Televisión N.º 28278 entre los años 2000 y 2004<sup>2</sup>? En este sentido, como indicamos en la introducción, nuestro objetivo es identificar y describir los problemas operativos e institucionales de las redes de sociedad civil para incidir en el diseño de una política pública, teniendo como ejemplo el mencionado caso.

El enfoque de políticas públicas señala “que cada sector de actividad pública está conformado por una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas” (Zurbriggen 2011: 193). Se trata de una situación que incide en las limitaciones de la participación ciudadana y en las iniciativas de sociedad civil, y abonaría a la desconfianza de esta en la administración pública.

Pretendemos describir las características políticas y técnicas de los actores de sociedad civil interesados que favorecen o limitan el alcance de las políticas públicas y cómo operan en la administración pública peruana, a partir del análisis de política pública de prestación de servicios de radiodifusión en el Perú.

Nuestra hipótesis de trabajo es que las organizaciones de sociedad civil han desarrollado una serie de capacidades político-operativas para incidir en procesos decisionales, especialmente en el de agendación, incluyendo entre sus estrategias la participación y

---

<sup>2</sup> El texto de la ley lo pueden conocer en el siguiente enlace:  
[https://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion\\_internacional/regulacion/documentos/servicios\\_radiodifusion/28278.pdf](https://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion_internacional/regulacion/documentos/servicios_radiodifusion/28278.pdf)

movilización social. No obstante, resulta insuficiente para influir en todo el proceso decisional de las políticas públicas, especialmente en el diseño y en la implementación, lo que obliga a que las instituciones adopten un proceso de aprendizaje en el que deben incluir herramientas de *lobby* y presión política.

Ante la posibilidad de eventuales ventanas de oportunidades, y dada la agenda pendiente de la comunicación que describiremos en este trabajo, pretendemos también establecer ciertas rutas a manera de sugerencias para que los actores de sociedad civil, especialmente las redes de comunicación, incidan en procesos de políticas públicas.

En el **capítulo I** desarrollaremos un marco teórico que mostrará un enfoque de políticas públicas, el marco de las coaliciones promotoras como un enfoque relacional, un enfoque de comunicación y, finalmente, un enfoque sobre incidencia de sociedad civil.

En el **capítulo II** describiremos, en primer lugar, el contexto que dio origen a la discusión sobre la Ley de Radio y Televisión. Luego, describiremos el proceso de la ley.

En el **capítulo III** analizaremos los actores del proceso para definir el tipo de coaliciones promotoras que se formaron y las características e intereses de cada uno de estos.

Luego de describir el desarrollo de la aprobación de la ley en el Congreso de la República, analizaremos en el **capítulo IV** las estrategias implementadas y las características institucionales de las organizaciones de sociedad civil que participaron en este proceso: ASC Calandria, Coordinadora Nacional de Radio CNR y la RED TV.

Los límites de la investigación están dados por la complejidad del tema y de los actores del proceso. En este sentido, nos enfocaremos en los actores que son objeto de nuestra investigación.

## **1. Metodología de la investigación**

Al hablar del estudio de caso, Stake (1999: 11) se refiere a analizar la complejidad de un caso en particular para comprender su actividad. Consiste, entonces, en describir y analizar unidades sociales o entidades educativas únicas de manera detallada (Yin 1989).

Así, el estudio de caso parte de un análisis de datos para profundizar en la investigación. Se trata de un método abierto, aplicable a investigaciones para las que se cuenta con tiempo, espacio y recursos limitados.

En nuestra investigación, el objetivo es de carácter descriptivo, es decir, intenta describir lo que sucede en un caso particular. No pretendemos generalizar, sino generar una descripción abierta (Stake 1999: 47).

El resultado de la aplicación de este método es una descripción netamente cualitativa, situada en un determinado contexto y con variables que permiten definir la situación objeto de análisis.

En este sentido, la principal herramienta para emprender nuestra investigación es la entrevista semiestructurada. Las entrevistas nos permiten comprender las razones, a través de los discursos de los propios actores, de por qué ellos mismos creen que se equivocaron o no tuvieron resultados efectivos, lo que piensan sobre desarrollar habilidades políticas para negociar mejor con las autoridades estatales, sobre la importancia de contar con actores élites para movilizar mejor la agenda, entre otros aspectos.

La técnica de la entrevista fue aplicada fundamentalmente a representantes de organizaciones de comunicación de la sociedad civil peruana: ASC Calandria, CNR, y TV Cultura. ASC Calandria fue la que asumió el liderazgo de la incidencia, mientras que CNR y TV Cultura representan a medios de comunicación tanto de radio como de televisión, lo que los convierte en interesados naturales del debate de la Ley de Radio y Televisión y porque ambas establecen en su Constitución la apuesta institucional por la democratización de las comunicaciones, así como la creación de redes de comunicación alternativa para la construcción de una sociedad con mayor justicia, equidad y democracia. Entrevistamos también a algunas personas de sectores del Estado que intervinieron en el proceso, entre ellos, al excongresista Mario Ochoa, quien presidió la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República cuando la norma fue aprobada por el Pleno. En total, fueron quince entrevistas.

Por otro lado, la revisión documental cobró interés para reconstruir el proceso dentro del Congreso de la República. Hemos revisado los archivos del expediente de la Ley de Radio y Televisión, ley N.º 28278, que incluye debates en el pleno, actas en la comisión y las votaciones.

Pretendemos producir un razonamiento inductivo a partir de la reconstrucción del proceso de la ley y el tipo de actuación que desarrollaron los actores. Nuestro enfoque teórico asumirá el enfoque de Marco de Coaliciones Promotoras promovido por Paul A. Sabatier y cuya ruta de análisis desarrollaremos a continuación.

Nuestra intención central es generar una discusión sobre las características institucionales y operativas que demandan las organizaciones de sociedad civil para incidir en políticas públicas. Nos interesa investigar los problemas institucionales y operativos que estas organizaciones deben enfrentar para generar una iniciativa que sea capaz de incidir hasta lograr la aprobación de una ley que dialogue con el sentir ciudadano.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### 1. Un enfoque de políticas públicas

Hay que tener en cuenta la enorme complejidad conceptual que plantea un enfoque de políticas públicas, no solo por lo complicado que resulta el proceso decisional frente a un problema público, sino porque también analizaremos una política pública de radiodifusión. En este caso, implica que los medios de comunicación se convierten en espacio de debate público y también que son uno de los actores más interesados en generar un marco normativo favorable a sus intereses.

En un informe del 2006 sobre políticas públicas y desarrollo económico en América latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) asegura que:

Los medios informativos pueden influir directamente en el proceso de adopción de políticas actuando como grupos con intereses especiales, promoviendo u oponiendo determinadas políticas, especialmente cuando estas afectan directamente a los intereses comerciales o profesionales de los medios de comunicación, como en el caso de la reforma de las telecomunicaciones o asuntos relacionados con el periodismo (Stein *et al.* 2006: 109).

Como se puede entender, la definición de lo que son las políticas públicas pasa también por diversos enfoques y énfasis, aunque se pueden establecer algunas características destacables, por ejemplo, el protagonismo del Estado:

Emilio Graglia (2011: 50) plantea que “las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un Gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad”. Esta acción del Estado se establece a través de un programa de acción. Así, podemos definir una política pública como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc.” (Meny & Thoenig 1992: 90).

El énfasis está en la capacidad de no hacer como una posibilidad de decisión pública planteada por Dye (1975: 1), quien define la política pública como todo aquello que los Gobiernos deciden hacer o no hacer<sup>3</sup>, y que también afirman Kraft & Furlong (2006: 3).

---

<sup>3</sup> La definición completa de políticas públicas de Dyer.

“Public policy is whatever governments choose to do or not to do. Governments do many things. They regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus, public policies may regulate behavior, organize bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes--or all of these things at once” (Dyer 1975: 1).

## Naturaleza relacional de las políticas públicas

Oszlak & O'Donnell (1981) nos introducen en la naturaleza relacional de las políticas públicas y la acción de otros actores. Conciben las políticas públicas como sigue:

Un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Oszlak & O'Donnell 1981: 14)

Por su parte, Álvarez (1992: 10) señala que es “una continua confrontación entre sectores diversos por la incorporación de temas a la agenda pública”. En esta confrontación por la agenda, se producen las decisiones del Estado en torno a las soluciones de un problema público.

Lahera, en tanto, considera que las autoridades políticas y administrativas no tienen una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella. Señala también que “la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada ni constituye un dato” (Lahera 2004: 13-22).

Además, el autor introduce la tecnología en la información y las comunicaciones que ha favorecido un nuevo concepto de políticas públicas:

Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. También han facilitado el manejo interno del Gobierno. Así, la reflexión sobre el sector público se está centrando en sus flujos de información y —muy lentamente— su institucionalidad también empieza a corresponder a tal naturaleza. Este es el marco en el que el concepto de políticas públicas ha adquirido su actual preeminencia (Lahera 2004: 14-15).

El mismo autor señala también que las políticas públicas son la segunda mejor opción en vez de la política óptima, que es imposible que exista.

Subirats (2008) propone un modelo de análisis que recoge lo mejor de otras teorías conocidas con la finalidad de evaluar el funcionamiento de las políticas públicas, situándose en la lógica de las acciones públicas y de las hipótesis que subyacen a la solución de los problemas de este tipo. Señala también que “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental y que representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats 2008: 25).

El autor añade que “ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver o aliviar un problema social (adaptación o anticipación

a un cambio social), sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro” (Subirats 2008: 34). En este sentido, el problema público, como un problema social, es una construcción social y política.

Y ello creemos que es así incluso en el caso de sucesos excepcionales (por ejemplo, el accidente nuclear de Tchernobyl (Czada 1991), las consecuencias en los humanos de la enfermedad de las vacas locas, los episodios de sequía en España, o, en un caso específico de Suiza, la llamada crisis de los fondos judíos), dado que dichos problemas y su conceptualización como tales dependerán siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso (Vlassoupoulou 1999) (Citados por Subirats 2008: 34).

En consecuencia, una política pública se define de la siguiente manera:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats 2008: 36).

De todas las definiciones citadas, se pueden ir estableciendo algunos criterios centrales en la misma: un actor protagónico, que es el Estado, pero una serie de actores en el debate, temas en conflicto que pugnan por entrar en la agenda pública, una serie de acciones o inacciones, decisiones o indecisiones de parte del Estado y un objeto central, que es la solución a un problema público. En este sentido, nos parece que el análisis de la interacción de los actores es apropiado para indagar en torno a las políticas públicas de radiodifusión en el Perú y sobre cómo operan las redes de política pública.

### **Redes de políticas públicas (PN)**

Este enfoque establece una posición crítica frente a los enfoques que describen el proceso de políticas públicas como un proceso de decisiones racionales para la solución de los problemas públicos. Santibáñez *et al.* señalan que “en las democracias modernas, específicamente en América Latina, se da un proceso de confrontación de intereses, correlaciones de fuerzas y despliegue de recursos entre actores de la sociedad civil y la institucionalidad pública para bloquear, activar o condicionar una política pública” (Santibáñez *et al.* 2009: p. 1).

Entender la naturaleza relacional de los procesos de políticas públicas nos exige introducirnos en el concepto de redes de políticas públicas o *policy networks*, que además nos permiten explicar los entramados en los que están envueltos estos procesos decisionales. Se trata de un concepto que ha traído consigo una serie de nombres y definiciones.

Por su parte, Porras Martínez (2001) señala que hay ciertos denominadores comunes entre las diferentes definiciones:

1) una estructura configurada por los vínculos más o menos estables que mantiene un determinado número de actores públicos y privados; 2) que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial. La idea de actores mutuamente dependientes implica que no se pueden obtener resultados positivos de manera satisfactoria sin la cooperación de los otros actores de la red (Porras 2001: 723-724).

Podríamos añadir una tercera en consecuencia de estas dos: 3) Borran los límites que diferencian los espacios de decisión del Estado de los actores de sociedad civil, privados empresariales (Porras 2001).<sup>4</sup>

Cuadro 1 Tipos de "Policy networks"

<b>Dimensión</b>	<b>Comunidad política</b>	<b>Redes de asuntos</b>
<b>Miembros</b>		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Muchos.
Tipo de intereses	Dominio de intereses económico /profesional	Amplio rango de intereses afectados.
<b>Integración</b>		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente
<b>Recursos</b>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque, un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma-positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual –juego de suma-nula.

Fuente: Marsh y Rhodes 1992

Porras (2001) describe ambos tipos de redes. Para él, la comunidad política:

Se caracteriza por ser un tipo de red con un número restringido de participantes que intercambian frecuente e intensamente información y recursos en torno a un interés compartido dentro de un marco formalmente institucionalizado y en el que se da un amplio grado de consenso acerca de las normas que articulan la intermediación de intereses entre los actores involucrados. En este esquema, el Estado se convierte en el actor central al cual se vinculan las diversas organizaciones del sector privado. (Porras 2001: 18)

En tanto, la red temática:

<sup>4</sup> Podría ser una de las características de una democracia delegativa en los términos que plantea ODonnel.

Se caracteriza por ser una red con un amplio número de participantes que mantienen relaciones fluctuantes y con un escaso valor al basarse más en la consulta que en la negociación acerca de la definición de las políticas públicas. Los bajos niveles de cohesión que hay entre los actores de la red favorecen la ausencia del consenso y la presencia del conflicto. El Estado, por su parte, queda reducido al papel de garante de las reglas formales, abstractas y universales que cada cual debiera respetar mientras persigue sus propios fines (Porras 2001: 19).

A propósito de la discusión en torno a las redes de políticas públicas, Hugh Heclo sugiere que las nociones de “triángulos de hierro” —conformados por agencias administrativas, comités legislativos y grupos de interés— también deben abarcar otros actores.

Hecló & King son críticos de la noción de los “triángulos de hierro” y consideran que “buscar solo los triángulos cerrados de control significa perder de vista las grandes redes abiertas de personas” (1978: 258), mientras que las redes de asuntos:

Incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás; de hecho, es casi imposible decir dónde acaba una red y dónde entorno. [...] Los participantes entran y salen constantemente de las redes; más que grupos unidos para tener dominio sobre un programa, no hay nadie que de hecho controle las políticas y los problemas. Cualquier interés material inmediato está en un segundo plano; lo primero es el compromiso intelectual o emocional (Hecló & King 1978: 263).

El autor señala también que “los miembros de una red refuerzan recíprocamente su percepción de los intereses que tienen, no al revés (como se haría en la política estándar o en los modelos económicos), dejando que los intereses definan las posiciones a tomar con respecto a los problemas” (1978: 264). Este enfoque abre la puerta a la propuesta conceptual del Marco de Coaliciones Promotoras, desarrollado por Paul A. Sabatier.

### **Marco de las coaliciones promotoras (ACF)<sup>5</sup>**

El modelo ACF ha sido desarrollado por Paul A. Sabatier desde los años ochenta en la Universidad de Bielefeld. El modelo ha ido evolucionando hasta ser bastante pertinente para el análisis de las relaciones y la naturaleza de los vínculos generados en el proceso de políticas públicas.

Es un marco teórico que se aplica al análisis de las políticas públicas asentado sobre la importancia de las ideas y el aprendizaje en la explicación de los cambios (González Barroso 2015). Martínón (2007) señala que ACF “busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y que se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar en el mismo las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el

---

<sup>5</sup> ACF por sus siglas en inglés de *Advocacy Coalition Framework*. Conocidas también como el marco de las coaliciones de abogacía, coaliciones de actores militantes y de las coaliciones promotoras.

aprendizaje para descubrir cómo los actores construyen grupos que logran promover cambios en las políticas a partir de creencias compartidas” (Martínón: 2007: 282).

Por su parte, Rivero (2017) sostiene que “el modelo ACF parte del supuesto de que en el proceso de las políticas intervienen una diversidad de actores que compiten por posicionar en la agenda los temas que, conforme a sus creencias, deben ser atendidos por una política pública” (Rivero 2017: 38).

En este sentido, ACF estaría más cerca del planteamiento de Kingdon (1985) sobre las corrientes múltiples, centrado en la formación de la agenda con la idea de que el proceso de formación de las políticas tenía mucho de “anárquico”. Por ello, el marco de las coaliciones promotoras no se adhiere a la lógica secuencial sino, más bien, a una lógica según la cual los sistemas de creencias (así son conceptualizadas las ideas) cambian en el interior de las coaliciones promotoras, que aprovechan las oportunidades en las estructuras externas del marco social y económico o en las coaliciones de Gobierno para incorporar sus creencias a la política (González Barroso 2015).

Las premisas centrales del modelo consideran estudiar las políticas en el largo plazo, al menos durante una década. Tengamos en cuenta, como señala Martínón:

El marco de las coaliciones promotoras parte de unas premisas: a) que el estudio del cambio ha de realizarse a lo largo de al menos una década;5 b) la consideración de los subsistemas de políticas como unidad de análisis, que además serán de naturaleza intergubernamental e incluirán una amplia variedad de actores;6 c) la conceptualización de las políticas públicas como sistema de creencias, término que explicamos más adelante” (Martínón 2007: 284).

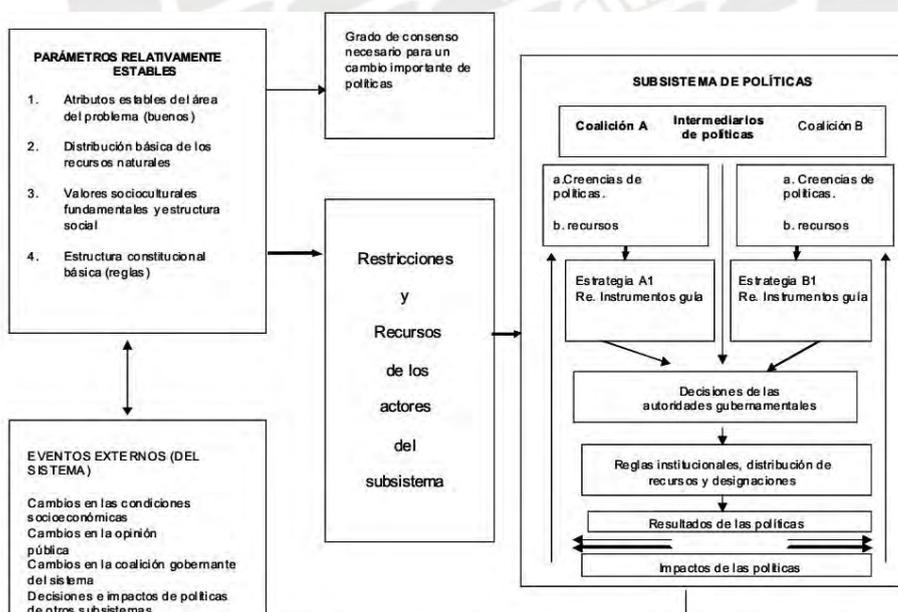


FIGURA 7.2 Diagrama del marco de las coaliciones promotoras de 2005

Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible

Figura 1. Diagrama del marco de las coaliciones promotoras de 2005.

Rivero (2017) afirma que el sistema de creencias y objetivos de los integrantes de las coaliciones se divide en tres: “1) *Deep core beliefs*: los integrantes imprimen en su visión

de las políticas su propia filosofía de vida; 2) *policy core beliefs*: los integrantes expresan sus deseos de políticas a partir de sus propios puntos de vista sobre el Gobierno y el mercado; y 3) *secondary aspects*: los integrantes incluyen sus objetivos en el proceso” (Rivero 2017: 38).

Asimismo, las políticas tienden a cambiar a lo largo del tiempo a partir de dos situaciones:

1) Por causas externas (*external shocks*), como la elección de un nuevo gobernante (Rivero 2017). Según Martínón, esto significa que “los atributos del núcleo de una política no serán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior” (Martínón 2007: 284).

2) Por cambios menores en las políticas (*minor changes*) a partir de la formación de coaliciones que constantemente se adaptan para modificarlas (Rivero 2017). Según Martínón:

Las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de Gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental (Martínón 2011: 49).

El marco de las coaliciones promotoras considera que las creencias, valores y aprendizajes de los actores influyen en las políticas públicas y que los diversos actores compiten por posicionar sus temas en la agenda en función de sus creencias. Estas últimas se transforman en políticas propiamente dichas y compiten con las de los opositores. La búsqueda de aliados, los recursos y las estrategias complementarias se tornan fundamentales para el éxito.

### **Actores de las políticas públicas**

Subirats asegura que, “dado que las políticas públicas concretan y materializan los resultados de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados, ante todo es necesario definir el concepto de “actor” (Subirats 2008: 49).

En este sentido, puede tratarse de un individuo como, por ejemplo, un funcionario público o un líder de opinión; puede ser un grupo, una oficina o una sección; una persona jurídica, como lo son las empresas, asociaciones o sindicatos, o puede ser un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.).

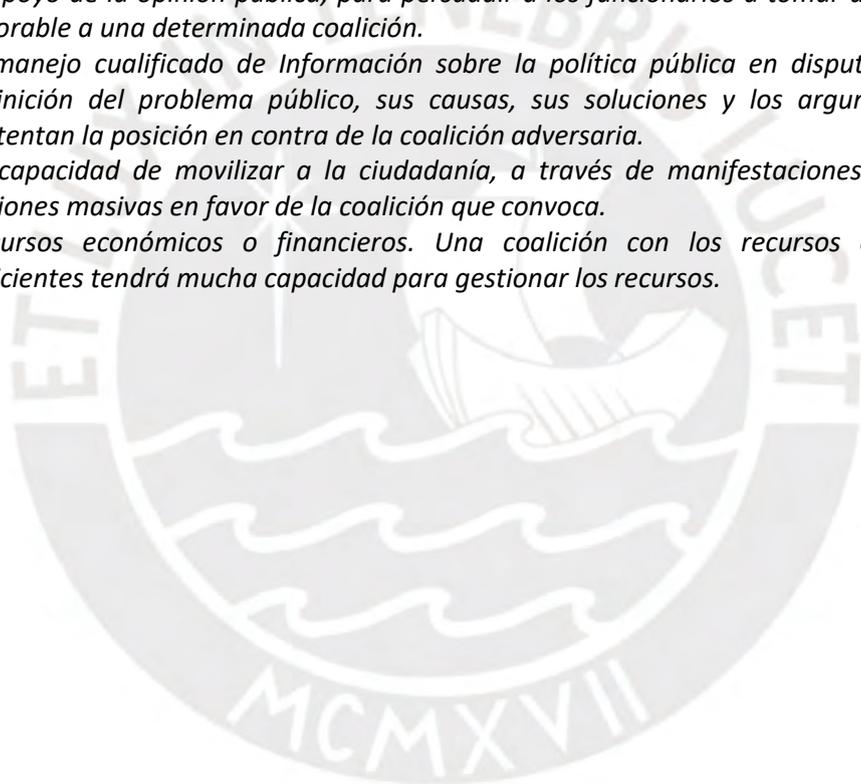
Un grupo se constituirá como un actor unitario siempre y cuando se celebre homogeneidad interna en función de los intereses que defiende y la política que

propone. Por lo tanto, al existir discrepancias internas sobre lo defendido y sobre las soluciones al problema en sí, no es posible hablar de un actor unitario.

### **Los recursos de los actores**

Los analistas acostumbraban identificar como recursos el derecho, los recursos económicos y personales. La dotación de recursos de los diferentes actores, así como su producción, gestión, explotación, combinación e incluso su intercambio, tienen relevancia en el proceso. No obstante, varios autores, entre ellos Sabatier (2010) o Subirats (2008), proponen considerar esos recursos y más:

- *La capacidad de incluir en la coalición actores con posiciones de autoridad legal. Las coaliciones que suelen tener una posición de dominio suelen tener en sus filas más actores con esta cualidad, ubicados por vía de las elecciones o designaciones, en posiciones relevantes para los intereses de la coalición.*
- *El apoyo de la opinión pública, para persuadir a los funcionarios a tomar una decisión favorable a una determinada coalición.*
- *El manejo cualificado de Información sobre la política pública en disputa, sobre la definición del problema público, sus causas, sus soluciones y los argumentos que sustentan la posición en contra de la coalición adversaria.*
- *La capacidad de movilizar a la ciudadanía, a través de manifestaciones públicas o acciones masivas en favor de la coalición que convoca.*
- *Recursos económicos o financieros. Una coalición con los recursos económicos suficientes tendrá mucha capacidad para gestionar los recursos.*



## La ventana de oportunidad para la política pública

Ortegón (2015) ofrece una visión general sobre los métodos conceptuales y los de evaluación más representativos de las políticas públicas. Ubica el modelo de Kingdon —llamado “modelo de acopladura” o “metáfora de Kingdon”, también conocido como el “modelo de corrientes” o “flujos múltiples”— como un enfoque alternativo al modelo racional de ver el proceso de formulación de las políticas públicas.

Kingdon (2002) plantea la existencia de tres tipos de procesos o corrientes que se desarrollan de manera independiente y según sus dinámicas propias. La primera de ellas es la “corriente de los problemas” o *problem stream*, en el que los problemas se expresan a través de indicadores, eventos relevantes o focalizados, crisis y sobresaltos que llaman la atención sobre aquello que no funciona bien. La segunda es la “corriente de las actividades políticas” o *politics stream*, que se desarrollan en el espacio de los partidos o instituciones políticas, en el balance de los intereses y el estado de ánimo nacional; este es el espacio de la lucha de poder y del proceso político. Finalmente, la corriente de las *policy stream* o “corriente de las soluciones” o de políticas públicas que se expresan mediante la participación de una serie de actores en la construcción de nuevas alternativas.

Como señalábamos, estos procesos o corrientes se desarrollan de una manera independiente, pero existen momentos críticos en que las tres convergen. A este momento crítico, Kingdon (2002) le llama *The Policy Window* o ventana de política pública. Se trata de una ventana de oportunidad en la que existe la posibilidad de que los problemas se junten con propuestas para solucionarlos y que ambos se junten con fuerzas políticas favorables, según precisa a continuación:

The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe. This chapter deals with the processes by which the separate streams are joined. We begin by discussing what policy windows are and why they open, and then proceed to describe the coupling of the streams that takes place (Kingdon 2002: 165).

Más adelante, el mismo autor señala:

These policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods. If the participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity comes along (Kingdon 2002: 166).

Sin embargo, Ortegón (2015) sostiene:

El modelo de acopladura, a pesar de su evidente atractivo conceptual y predictivo, deja de lado el análisis de factores estructurales de carácter institucional que pueden desviar las corrientes de la ventana de oportunidades. Ese modelo tampoco visualiza la interacción entre corrientes o la posibilidad de que una de

ellas se superponga a las otras en el ejercicio de la política pública sin que sea necesariamente un carril independiente. Es decir, queda la duda acerca de si realmente las corrientes son independientes y cómo y bajo qué circunstancias se manipula el proceso para imponer preferencias de los grupos de interés o brindar auténticas opciones para los hacedores de política. Todo esto permite entrever que se tiene al frente un tema complejo y entrelazado (Ortegón 2015: 324).

## **2. El concepto de sociedad civil**

Enfrentarnos a una definición de sociedad civil es un enorme desafío, en tanto que nos referimos a un concepto que aún está en debate. Según Olvera (2000), este debate y dificultad devienen en que detrás se ocultan proyectos subyacentes de un orden político deseable. No obstante, es necesario esbozar algunos criterios claros para el análisis de las acciones de su incidencia en el caso de la política peruana.

El debate es amplio y antiguo; tiene relación con la construcción misma del Estado. Bobbio (1990) señala que para Hegel la sociedad civil representa un momento en el proceso de formación del Estado, mientras que Marx hace de la sociedad civil el momento fundador y antiético del Estado. En tanto, y manteniendo la distinción entre sociedad civil y Estado, Gramsci hace de la sociedad civil el lugar de la formación del poder ideológico, diferente del poder político y de los procesos de legitimación de la clase dominante.

En el debate actual, Fascioli afirma que “los autores que valoran positivamente el rol de la sociedad civil le han dado connotaciones muy diferentes al concepto, desde quienes la defienden como fuente de solidaridad, hasta los que la ven solo como espacio para defender la libertad de propiedad y de mercado” (Fascioli 2009: 33).

Habermas (1998) estaría entre los que definen la sociedad civil en su carácter de no-Estatal pero también no-económico:

Su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en el componente del mundo de la vida, que (junto con la cultura y la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados (Habermas 1998: 447).

En la práctica, esta distinción genera que, para algunos, sociedad civil se constituye en el llamado “tercer sector”, como aquel constituido por aquellas organizaciones no lucrativas. Bajo este mismo enfoque, el Banco Mundial acogió la definición creada por líderes de distintos centros de investigación:

El término “sociedad civil” se refiere a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término “organizaciones de la sociedad civil” abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones (Grupo del Banco Mundial s/f: párrafo 5).

Este enfoque sobre el concepto de sociedad civil podría llevarnos a un error que incidiría en nuestro análisis. Este concepto así definido, como lo plantea Olvera (2000), introduce una perspectiva cuantitativa que olvida las relaciones de las organizaciones con el Estado o con el mercado no solo en términos económicos, sino también políticos, así como el impacto de sus actividades en la “transformación de la vida pública, incluyendo los problemas de gobernabilidad democrática” (Chávez 2005: 17).

De manera crítica a Habermas, García Marzá (2008) plantea más bien que sociedad civil se define como:

El ámbito de interacciones estructurado en torno a una red de asociaciones y organizaciones posibles gracias al libre acuerdo de todos los participantes, con el fin de alcanzar conjuntamente la satisfacción de determinados intereses y la resolución consensual de posibles conflictos de acción. Asimismo, plantea que, en los ámbitos de la sociedad civil, nos encontramos con intereses particulares (prestigio, dinero, etc.), pero también podemos encontrarnos con intereses comunes (profesionales, corporativos, etc.) y generales o universales (reconocimiento, dignidad, etc.) (García Marzá 2008: 40).

En el mismo sentido, Cortina señala que el contenido de la sociedad civil se constituye por:

Las organizaciones e instituciones del mundo económico, por las asociaciones voluntarias en el sentido antes expuesto —comunidades adscriptivas y voluntarias, asociaciones cívicas— y por la esfera de la opinión pública. En su seno se dan la mano la racionalidad estratégica y la comunicativa, la competencia de intereses y la cooperación, el individualismo egoísta y la solidaridad. Pero todo ello dentro de un contexto de voluntariedad y pluralismo, que es su gran baza (Cortina en Fascioli 2009: 45).

Finalmente, rescatamos para nuestra investigación algunos aspectos fundamentales que cada concepto de sociedad civil debe tomar en cuenta, propuestos por Chávez:

- a. La SC es un conjunto heterogéneo de actores sociales, no un grupo de asociaciones con un movimiento unidireccional ni homogéneo. Entre estas organizaciones comúnmente hay posturas diversas sobre los temas de interés público.
- b. No porta “ningún proyecto de transformación radical ni un programa político específico” o unitario, pero defiende el Estado de derecho y la tolerancia (elementos

- de los cuales depende su misma existencia). En pocas palabras, promueve un control social moderado sobre el Estado y el mercado.
- c. No define un modo particular ni específico de vinculación social con el mercado y el Estado.
  - d. La formación de la SC es un proceso dinámico y de largo plazo, de carácter moderno occidental. El proceso de la conformación de la SC en cada país es un proceso particular y, generalmente, muy diferente.
  - e. Esta diferenciación se debe, casi por completo, a factores históricos y culturales (Chávez 2005: 52).

### **Éxitos y dificultades de la sociedad civil para la incidencia**

Craig Jenkins, González & Garay (1999), citados por González Bombal & Garay (1999), definen la incidencia como:

Los intentos de influir sobre las decisiones de élites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados —incorporando en esta última categoría al público en general—. Esta enunciación de la incidencia en políticas supone a su vez una interpretación procesual de las políticas públicas, esto es, que considere a cada política pública como un proceso compuesto por diferentes etapas o fases que esta atraviesa, y que comprenden desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación o monitoreo del conjunto de estrategias llevadas adelante (González Bombal & Garay 1999: 5).

Utilizaremos, además, las dimensiones del éxito de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de incidencia de políticas públicas propuestos por Miller y Covey, y un modelo sencillo que permite analizar las diferentes dimensiones del aporte de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de incidencia, adaptado por Rodrigo Villar (2003):

1. Ganancias a nivel de las políticas. Es decir, formulación o cambios favorables en las políticas de los diferentes niveles del Ejecutivo, transformaciones institucionales y cambios en la legislación.
2. Ganancias a nivel de la democracia. Expansión del espacio público para la deliberación democrática, apertura de nuevos canales de participación en el diálogo de políticas, ampliación del reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como actores políticos.
3. Ganancias a nivel de las organizaciones. Fortalecimiento institucional de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, ampliación de su legitimidad y capacidad de incidencia.
4. Ganancias a nivel de ciudadanos. Incremento en el acceso a bienes, servicios, oportunidades y habilidades a nivel de los ciudadanos.

## **Sociedad civil e incidencia en políticas públicas en América Latina**

Sobre la incidencia de sociedad civil en las políticas públicas de América Latina, destaca la publicación *Organizaciones de sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (2003) en la que Villar recoge algunas experiencias de Brasil, Colombia y Argentina. El autor plantea una serie de preguntas interesantes sobre la incidencia de las organizaciones de sociedad civil. Entre otras cuestiones, se pregunta cuáles son las fuentes de la legitimidad de la OSC para realizar las tareas de incidencia de las políticas públicas y a nombre de quién hablan estas organizaciones cuando buscan influir en la deliberación pública y orientación de los programas gubernamentales.

Asimismo, plantea que las oportunidades de participación de las OSC en los diferentes momentos de las políticas públicas tienen que ver con la consolidación y profundización de las democracias, los resultados del proceso de descentralización, el replanteamiento de las funciones del Estado en políticas públicas y programas sociales, así como el interés de los organismos multilaterales para que las OSC participen más en programas de Gobierno (Villar 2003).

Según Villar, los aportes de las OSC en los procesos de incidencia de políticas públicas tienen que ver con la formulación de propuestas donde las organizaciones establecen coaliciones y buscan apoyo público para promover sus opciones de política, la innovación donde ofrecen soluciones a los problemas planteados, la provisión de servicios y el monitoreo de las políticas públicas. Además, señala que las fuentes de legitimidad de las OSC en el proceso de incidencia son la legitimidad moral, técnica y política.

### **Las dificultades más comunes de las OSC en su labor de incidencia**

*Overseas Development Institute*, en su *Briefing paper* N.º 3 - jun 2006, nos proporciona información bastante interesante a considerar sobre las dificultades de las OSC en su tarea de incidir en políticas públicas.

Una encuesta realizada por el instituto revela que las barreras más comunes son internas a las OSC, y son principalmente la insuficiente capacidad y financiación (62 % y 57 %, respectivamente) las restricciones más importantes. Otros (47 % de los encuestados) citaron la naturaleza cerrada del proceso de la política como un impedimento para su participación y señalaron que las autoridades no ven indicios de las OSC como creíbles.

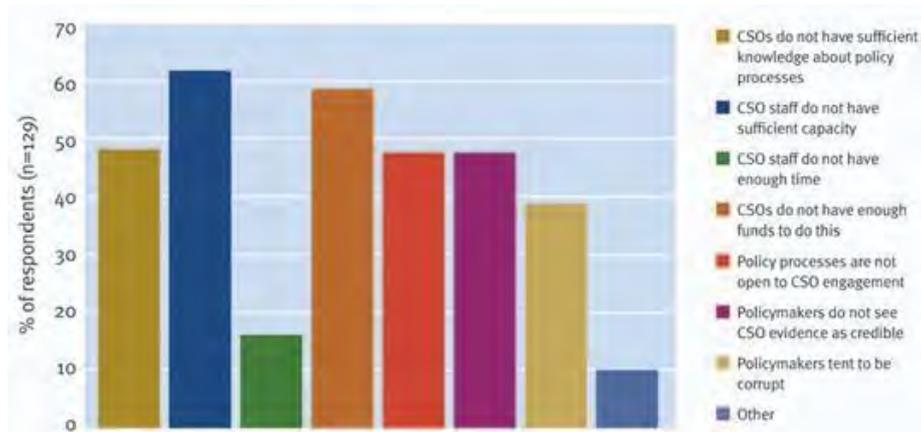


Figura 2: Main obstacles to CSO engagement in policy processes.

Tomado de *Overseas Development Institute, Briefing paper N.º3 - jun 2006*

El trabajo de ODI demuestra que: (i) mejorar los resultados se deriva de una mejor política y práctica; (ii) la mejora de la política y la práctica ocurre cuando se utilizan evidencias rigurosas y sistemáticas; (iii) un mejor uso de la evidencia de las OSC puede aumentar la influencia política en pro de los pobres y el impacto de su trabajo. Este impacto se da de tres maneras:

- En primer lugar, puede ayudar a mejorar el impacto de los servicios que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil.
- En segundo lugar, una mejor utilización de la evidencia puede aumentar la legitimidad y la eficacia de sus esfuerzos de participación política, ayudando a las organizaciones de la sociedad civil a ganar un lugar y tener influencia en la mesa de negociaciones.
- Finalmente, puede ayudar a asegurar que las recomendaciones de política realmente impacten en sus beneficiarios.

Las OSC pueden participar en los procesos de políticas públicas de diferentes formas:

- Identificar las limitaciones políticas y oportunidades para el desarrollo de las estrategias.
- Inspirar la solución de un problema o generar una acción; plantear nuevas ideas o cuestionar las viejas; crear nuevas maneras de formular una cuestión política o “narrativa”.
- Informar sobre los puntos de vista de otros para compartir conocimientos y experiencia; proponer nuevos enfoques.
- Mejorar, añadir, corregir o cambiar temas de política.

En este sentido, ODI plantea algunas posibles soluciones para la efectiva participación en política:

**Soluciones externas** en relación con:

- Contextos políticos adversos que limitan la labor política de OSC.
- Campañas para mejorar posiciones políticas y contextos de gobernabilidad.

- *'Boomerangs'*, el trabajo a través de socios externos para cambiar la política nacional.
- Proyectos piloto para desarrollar y probar soluciones operacionales para informar y mejorar la ejecución de las políticas.

#### **Soluciones internas** en relación con:

- a. Comprensión limitada de los procesos concretos de política, instituciones y actores.

Realizar evaluaciones rigurosas para comprender de una mejor manera cómo funcionan los procesos de política, las políticas que les afectan y las oportunidades de influencia.

- b. La debilidad de las estrategias para la participación en las políticas.

Identificar las etapas críticas de política (fijación de la agenda, la formulación y/o ejecución) y el compromiso de mecanismos que son los más adecuados para cada etapa.

- c. Uso inadecuado de la evidencia.

Asegurar que la prueba sea pertinente, objetiva, generalizable y práctica. De este modo, contribuye a mejorar la legitimidad y credibilidad de las OSC con los formuladores de políticas.

- d. La debilidad de los métodos de comunicación en la influencia política.

Participar en la comunicación de dos vías y utilizar las herramientas existentes para la planificación, el embalaje, selección y seguimiento de los esfuerzos de comunicación. Ello ayudará a que las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil sean más accesibles, más digeribles y oportunas para los debates de política; nos proporcionan ejemplos y fuentes de información adicionales.

- e. Trabajando en forma aislada.

Aplicar enfoques de redes. Las redes pueden ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a eludir obstáculos al consenso, armar coaliciones para el cambio, amplificar las pruebas y movilizar recursos.

- f. Capacidad limitada para influir en la política.

Participar en la creación de capacidad sistémica. Las organizaciones de la sociedad civil necesitan una amplia gama de capacidades técnicas para maximizar sus posibilidades de influir en la política. Esbozamos algunas áreas clave en las que estas organizaciones pudieran construir su propia capacidad o acceso de socios.

### **3. El debate sobre políticas nacionales de comunicación**

La Unesco de fines de los años setenta fue el espacio donde se empezó a gestar la necesidad de que los países formulen políticas nacionales de comunicación. El marco de la discusión fue el debate sobre “el nuevo orden mundial de la información y la comunicación (NOMIC). El estudio y análisis de las políticas públicas de comunicación en América Latina nace como uno de los ejes principales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Lo primordial para la

organización mundial era conocer los vínculos entre la comunicación y el desarrollo a mediados de la década del setenta como parte del proyecto del NOMIC, y este, a su vez, en un componente fundamental del Nuevo Orden Económico Internacional” (Roncagliolo 1982: 32-39).

Este debate impacta significativamente en América Latina y se traduce en acuerdos de algunos países hacia la integración educativa, científica, tecnológica y cultural, como es el caso del Convenio Andrés Bello, al que Beltrán (1976) considera un hito importante en el ámbito iberoamericano para empezar a trabajar las políticas nacionales de comunicación. Este intento de integración en diversos campos se daría entre los países miembros del convenio para que alcancen un desarrollo igualitario, sostenible y democrático desde que se firmara el tratado en enero de 1970.

Elizabeth Fox (1988) afirmó respecto a América Latina:

Fue la primera región del tercer mundo en ver como un todo los problemas que tenían sus sistemas nacionales de medios, discutir sus políticas de comunicación y tratar de desarrollar reformas estructurales en radio, televisión y prensa.

En la década del ochenta, con la mayoría de países latinoamericanos bajo dictaduras militares, la democratización de los medios de comunicación, junto con la reconstrucción de otras instituciones democráticas y representativas de la sociedad, se convirtió en preocupación central de aquellos opuestos a las dictaduras. Algunos investigadores y planificadores de la comunicación pensaron que las nuevas formas de expresión popular, movilización y participación de los medios alternativos podrían contener la clave para la comunicación democrática y, eventualmente, una vez que desaparecieran los regímenes militares, ser utilizados para democratizar y reformar los medios de masas (Fox 1998: 9).

Cuando en el corazón de la Unesco la Comisión Mac Bride presentó el informe *Un solo mundo, voces múltiples* —también denominado “Informe Mac Bride”— el NOMIC fue aprobado en la XXI Conferencia General de la Unesco (Belgrado 1980), pero nunca se activó por razones políticas. El hecho provocó que en 1983 el Gobierno de Estados Unidos, de Ronald Reagan, tomara la decisión de retirarse de la Unesco, tras la acusación de que se había politizado. Reino Unido también acogió esta medida en 1985 durante la administración de la primera ministra Margaret Thatcher. Singapur también se sumó a esta decisión.

No es sino hasta el 2001 que la ONU convocó la Cumbre Mundial de la Información (Ginebra, 2003 – Túnez, 2005). Ese año la Unesco ya no fue encargada de la organización, sino se eligió a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Esto provocó que el enfoque del debate se centre fundamentalmente en los aspectos técnicos de la información y de la comunicación y no en los temas de fondo. Ante esa ausencia, en 2003, sociedad civil presenta la Declaración de los Derechos a la Comunicación, trabajada por el profesor Cess Hamelink como parte de la coalición por los derechos a la comunicación.

## **Política pública de prestación de servicios de radiodifusión**

Mastrini (2014) ensaya una definición de políticas públicas de comunicación de los países del sur del continente. Para ello, define primero un marco político particular que le permite identificar a algunos de los países sudamericanos con Gobiernos progresistas. Luego, rastrea las diversas maneras con las que los autores se pueden referir a las políticas de comunicación en América Latina.

Dice el autor que en América Latina se introdujo el concepto de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en la década del setenta como un reclamo estatal que solo regulaba o facilitaba el desarrollo de los medios corporativos.

En 1974, Beltrán es quien define las PNC como:

Un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación en un país (Beltrán 1974, citado en Mastrini 2014).

En tanto, Exeni (1998, citado en Mastrini 2014) se refiere a las Políticas Públicas para la Comunicación Pública (PPCP), a las que define como un conjunto de principios, normas y aspiraciones jurídicas y sociales “establecidas sobre la base de objetivos y/o propósitos previamente definidos referidos a intereses colectivos y a situaciones socialmente problematizadas” (Mastrini 2014: 9). Y aunque no siempre el Estado impulsa estas políticas públicas, es quien define la norma y su aplicación.

En su investigación acerca de las políticas de comunicación y educación en el contexto del auge de la sociedad del conocimiento, Sierra (2005) propone el concepto de Políticas de Información y Comunicación (PIC), como se precisa a continuación:

El conjunto de los objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados Nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea (Sierra 2005: 27).

Por su parte, Freedman (2008) define las políticas de comunicación como un “proceso que se refiere a la interacción entre los diferentes actores, las estructuras institucionales en las que trabajan y los objetos que persiguen” y “se refiere a la variedad de formas en las que los participantes interesados buscan desarrollar mecanismos formales e informales para dar forma a la conducta de los sistemas de medios de comunicación” (Freedman 2008: 13).

De este análisis desarrollado hasta aquí, proponemos una definición de lo que sería una política pública de radiodifusión, pertinente para esta investigación. Así pues, es un proceso que se refiere a la interacción de los diferentes actores, en las que se busca

promover una decisión del Estado, en un cuerpo coherente de principios, normas y acciones encaminadas a tutelar el comportamiento de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación que competen a la actividad de los medios de radiodifusión sonora y televisiva con el fin de dar forma a la conducta del sistema de comunicación.

### **Organizaciones sociales y políticas de comunicación en América Latina en el nuevo siglo**

Hay una serie de experiencias de movimientos sociales que se incorporan al debate de la democratización de la comunicación en diferentes países de América Latina. A decir de Segura (2008: 93), surgen a través de organizaciones sociales que demandan cambios en el sistema de medios porque consideran la comunicación como un bien social y un servicio público necesarios para la democracia y desarrollo social.

El caso más emblemático de los últimos años tiene que ver con la discusión de la ley argentina N.º 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, en la que tuvo una protagónica actuación la coalición por una radiodifusión democrática al agrupar a 300 organizaciones sociales.

El caso ha sido investigado desde diferentes ángulos y, al ser un movimiento nacional y descentralizado, también se analizó con criterios geográficos. Sobresalen las investigaciones de Segura (2011b), quien estudia el caso del movimiento en la ciudad de Córdoba y reconstruye la microhistoria de los agentes vinculados al campo comunicacional con el propósito de conocer cómo se asociaron y distanciaron, y qué propusieron para encontrar nuevas maneras de comunicar.

Sostiene que las prácticas de las organizaciones sociales coinciden estratégicamente en impulsar cambios en los patrones en el campo de la comunicación mediática, en los que tienen insuficiente posibilidad de palabra. El efecto de estas modificaciones o cambios sería la redefinición del poder relativo de los que intervienen en el espacio público mediático.

Córdoba (2011) estudia el mismo caso, pero enfatiza en el análisis de su efecto performativo de la coalición, en otras palabras, en su facultad de colocar la comunicación mediática como una tarea de la ciudadanía. En el caso argentino, la coalición logra que la ciudadanía se movilice en defensa de su derecho a la comunicación, se apropie y sostenga los doce puntos de la agenda pactada por los OSC en torno a los medios.

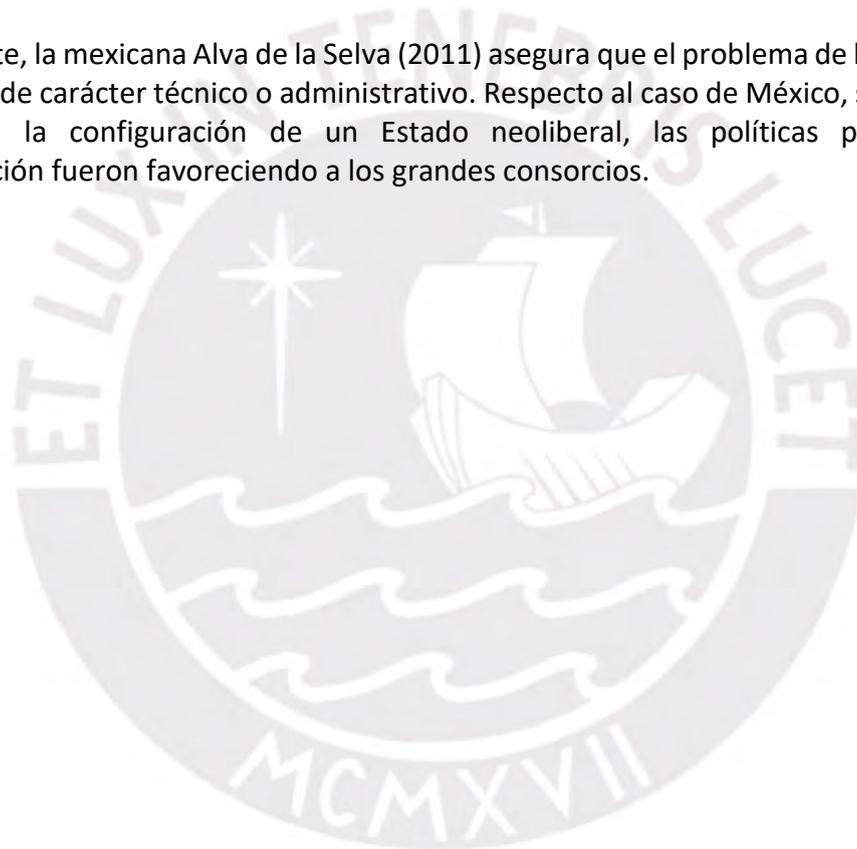
En el caso de Chile, Sáez Baeza (2013) investiga el aporte de la sociedad civil en la propuesta e implementación de una política pública de comunicación. El caso se refiere a la propuesta que presentó ante el Parlamento en 2008, la expresidenta Michelle Bachelet, de dos proyectos de ley vinculados a la implementación de la televisión digital en Chile, que modificaban la ley de la televisión nacional de ese país y el organismo regulador independiente. Además, señala que:

Pese a la existencia de mecanismos institucionales que han permitido a las instancias ciudadanas expresarse en el debate, eso no ha significado que la perspectiva pública y civil haya logrado permear el debate a un mismo nivel que la dimensión tecnológica y la empresarial (Sáez Baeza 2013: 47).

La autora plantea dos desafíos:

Por un lado, identificar las variables independientes que intervienen en el fenómeno y sobre las cuales tanto sociedad civil como televisiones comunitarias podrían incidir, y que sus posiciones consigan una mayor influencia en los debates público y legislativo; por otro lado, definir los actores con los cuales debería aliarse la sociedad civil organizada para poder promover y concientizar en mayor medida a la ciudadanía en general sobre los derechos que están en juego (Sáez Baeza 2003: 48).

Por su parte, la mexicana Alva de la Selva (2011) asegura que el problema de las políticas no solo es de carácter técnico o administrativo. Respecto al caso de México, señala que, junto con la configuración de un Estado neoliberal, las políticas públicas de comunicación fueron favoreciendo a los grandes consorcios.



## CAPÍTULO II

### EL CONTEXTO EN EL QUE SE APRUEBA LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN N.º 28278

El año 2000, tras la publicación de los “vladivideos” en el Perú, se generó una crisis de gobernabilidad en el país. Cuando la oposición lanzó un torpedo a la línea de flotación de la estructura fujimorista —como describe Julio Cotler (2000: 70-75) al hecho de la divulgación del archivo secreto del SIN—, el régimen perdió el apoyo de las agencias de seguridad de Estados Unidos. Al final de esta historia, ocurre la renuncia del entonces presidente vía fax, la renuncia posterior del gabinete ministerial y del vicepresidente. Ante el vacío, y de acuerdo a las normas del país, es Valentín Paniagua quien asumió el Gobierno del país.

Este hecho traumático para la política nacional conllevó a que los ciudadanos peruanos perciban como un problema la corrupción en los medios de comunicación, especialmente en la televisión. Ante esta situación, sociedad civil, liderada por la ASC Calandria, pugnó por hacer que ingrese este problema a la agenda de Gobierno y a la pública. No fue sino hasta el Gobierno de Alejandro Toledo que se abrió la ventana de oportunidad para la política pública de radiodifusión en el país, es decir, la posibilidad de que las soluciones propuestas por la sociedad civil frente al problema público de la radiodifusión ingresen a la agenda prioritaria.

#### **1. Perú: La sociedad civil despolitizada**

Según O'Donnell & Schmitter (1991: 19), “transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”. Esto se debe tanto a que se inicia un régimen democrático tras la disolución de un régimen autoritario como a que un régimen autoritario surge tras un régimen democrático, generando un momento de indefinición de las reglas de juego político. El comportamiento de la sociedad civil en esta etapa de transición es descrito por ambos autores como una especie de “U” invertida porque va de la inacción, hacia la movilización y luego a la despolitización.

El régimen autoritario y la consolidación del neoliberalismo en el país, como ha ocurrido en otros países del continente, necesitaban crear las condiciones para despolitizar a la sociedad civil. Esto se da generalmente despolitizando el Estado para hacerlo más moderno, es decir, eficaz y eficiente, correspondiente a un modelo de descentralización y participación ciudadana “despolitizadas”, haciendo énfasis en el proceso técnico. Usando el concepto de O'Donnell, la resurrección de la sociedad civil en el caso peruano de esta coyuntura que estamos estudiando aparece por el desgaste del propio modelo y el incremento de las demandas sociales; sin embargo, no logra configurarse una sociedad civil con una agenda política, sino que más bien se consolida una sociedad civil despolitizada, reivindicacionista.

Hay cierto consenso sobre la debilidad de la sociedad civil peruana. Para Kahhat (2002) tal situación sería el resultado de que exista un Estado autoritario con un régimen

político excluyente, pese a los fallidos intentos de que algunos derechos electorales sean permitidos a inicios del siglo XX.

Para Jo-Marie Burt (2011: 371), la sociedad civil permaneció débil en los años noventa, no solo como producto de la crisis económica heredada de la década anterior y por las políticas neoliberales, sino también porque el régimen utilizó el aparato estatal para desarticular y fragmentar a la sociedad civil a través de una cultura de miedo. A diferencia de lo que señalan otros autores como Cameron y Weyland, Burt sostiene que la caída del régimen no se explica únicamente por la división interna del régimen o por la inestabilidad inherente del Gobierno “neopopulista” y la progresiva disminución de sus éxitos políticos. Coincide con Conaghan (2005) al asignarle un papel central a la sociedad civil por su importante rol en la caída del régimen, impugnando su legitimidad (Burt 2011: 353). Esta movilización adquiere mayor dimensión cuando se hace pública la relación de Fujimori y Montesinos con el negocio de armas para abastecer a las FARC colombianas.

Si bien no tenía la fuerza para derrotar al régimen, la creciente presión ejercida por la sociedad civil sí logró acelerar las divisiones internas del régimen neopopulista. Así, ante el incremento de las demandas o necesidades sociales, la presión se convierte en una de las claves para explicar la caída del régimen fujimorista. No obstante, vale la pena señalar que tanto Burt (2011) como De la Puente (2004) caracterizan las acciones de sociedad civil como una movilización que tenía una agenda social pero no una aspiración democrática. El segundo de ellos asegura que la sociedad civil en el Perú es frágil, tiene escasos canales de participación, está crecientemente despolitizada y a la vez es reivindicacionista; a decir del autor, no es necesaria e integralmente democrática.

De hecho, no todas las organizaciones de sociedad civil estaban en contra del régimen. Por el contrario, algunas eran favorables a las políticas sociales del Gobierno o eran adictas a las prácticas clientelistas.

En los años finales del fujimorismo, un importante sector de la sociedad civil demandante –particularmente los frentes regionales, colegios profesionales y organizaciones de jóvenes y mujeres– se enfrentó abiertamente al régimen político desde una posición democrática y pluralista. No obstante, otro segmento no menos importante –en especial los grupos de productores agrarios, pequeños empresarios y la mayoría de las organizaciones vecinales de las grandes ciudades– permaneció leal al fujimorismo, debido a sus convicciones económicas o reclutadas a partir de prebendas (títulos de propiedad, asistencia alimentaria y empleo temporal, entre otras), o como resultado de operaciones corporativistas.

No puede dejar de señalarse, no obstante, que la herencia definitiva de los años noventa, en lo que a las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se refiere, es una cultura política gravemente deformada para efectos de los objetivos de inclusión, democracia, participación y pluralismo. Esta cultura política se sustenta en el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo, como las expresiones más visibles de una relación amo-súbdito entre gobernantes y ciudadanos. Nunca, como en esta etapa,

la relación entre la sociedad civil y el Estado se ha manifestado con tan alto nivel de paternalismo (De la Puente 2004: 81-82).

Existen dos hechos centrales en lo que De la Puente llama “la emancipación de la sociedad civil”. Ocurre en 1997 cuando sociedad civil reacciona frente a la destitución del Tribunal Constitucional tras declarar inaplicable la norma aprobada por el Congreso que aprobaba una nueva reelección. Un segundo hecho fue el acopio de firmas que permitió convocar a referéndum la reelección presidencial con el liderazgo del Foro Democrático.

En ambos casos, los actores de este dinamismo fueron principalmente jóvenes, mujeres organizadas y militantes de partidos que, no obstante, participaban a título individual. Otro segmento de la sociedad civil, principalmente los gremios empresariales y los medios de comunicación, o continuaban respaldando al régimen de Fujimori o no se comprometían con las demandas por más democracia y contra la reelección presidencial (De la Puente 2004: 84).

Pero es la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos la que por una serie de razones ha tenido más impacto e incidencia en la política peruana de las últimas décadas. Este organismo (creado en 1985) operó durante mucho tiempo en el contexto de la violencia y la polaridad, entre la violencia de Sendero Luminoso y las fuerzas insurgentes del Gobierno del Perú, problemática que fue un factor clave no solo para la creación de dicha Coordinadora, sino también para mantener su sostenibilidad social.

Youngers (2003) investiga el proceso de la coordinadora y empieza definiendo la dificultad de la sociedad civil de poder articularse en un país centralista como el Perú, con una sociedad civil frágil y fragmentada, y, en consecuencia, con una capacidad limitada para hacer demandas o influir en las políticas más allá del nivel local. Señala que existió un contexto favorable a las intenciones de la Coordinadora como el autoritarismo populista de Fujimori que enervó los partidos políticos y las instancias más formales de representación política, lo que dio relevancia a la función de las organizaciones por los derechos humanos y otras ONG, proponiendo nuevos desafíos, pero también facilitando nuevas oportunidades.

Las fortalezas de la coordinadora estarían principalmente en función de una gran capacidad de la sociedad civil para movilizarse, una estructura y procesos claros para la toma de decisiones, dos aliados privilegiados (la Iglesia católica progresista y los partidos de izquierda), además de la colaboración con el Estado en las acciones en defensa de los derechos humanos, una estrategia para los medios de comunicación, el contar con información precisa y verídica, y alianzas con otros sectores de la sociedad civil a través de redes implícitas y explícitas.

Un episodio emblemático en esta coyuntura de movilizaciones es, sin duda, la llamada “Marcha de los Cuatro Suyos”. Ante la evidente manipulación del proceso electoral que le otorgaba una nueva victoria a Alberto Fujimori en la primera vuelta de abril del año 2000, las expresiones de rechazo al régimen se hacían más frecuentes en las calles. En ese estado de ánimo nacional es que surge la iniciativa de Alejandro Toledo de convocar

la conocida marcha para lograr el respaldo de miles de ciudadanos; se convertía en una protesta que asestaría un fuerte golpe a la dictadura.

La Coordinadora Nacional de Radio (CNR) fue protagonista de gesta y su papel fue fundamental para la comunicación con el interior del país a través de la red de radios y de su sistema satelital que le permitía enlazar a la mayoría de sus 150 emisoras socias o afiliadas y a la red de radios, unas 400 en América Latina, a través del sistema satelital de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). Esta tarea, asumida por la CNR, más tarde sería reconocida por diversas instituciones y por el propio Gobierno. En octubre del 2001, dos representantes de la CNR fueron homenajeados por el presidente Alejandro Toledo en reconocimiento a su participación en la lucha por la democracia en el país.

## **2. Sociedad civil y Gobierno de Toledo**

De la Puente (2004) asegura que el Gobierno del expresidente Toledo no gozó de la gracia que normalmente se le concede a un Gobierno electo democráticamente. Pese a ello, también señala que buena parte de la presión social y presencia en las calles se debió a las promesas incumplidas por el candidato Toledo. Desconocer los acuerdos y pactos firmados exacerbó los ánimos de una sociedad civil cuyas demandas tras la caída del régimen fujimorista rebasaban la acción de los partidos políticos, a quienes no les quedaba más opciones que marginarse de los reclamos o sumarse a ellos.

El autor añade que el Gobierno respondió a estas presiones con varias iniciativas inclusivas de la sociedad civil con mecanismos de participación ciudadana, pero las dinámicas internas del Gobierno y la urgencia de las demandas de sociedad civil bloquearon esta tendencia.

Hacia julio de 2002 se habían instalado doce mesas de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones sociales regionales, atendidas por el Ministerio de la Presidencia, y se habían suscrito actas de compromiso. Esta tendencia fue bloqueada por dos dinámicas que acabaron convergiendo: un sector del Gobierno consideraba que se dialogaba, negociaba y cedía demasiado, resistiendo o demorando el cumplimiento de los acuerdos, en tanto que desde la sociedad civil demandante se multiplicaban las exigencias, incorporando en ellas expectativas difíciles de resolver en el corto plazo, o, incluso, imposibles de cumplir (De la Puente 2004: 87).

## **3. Medios de comunicación y el valor de los controles democráticos**

McMillan & Zoido (2004) aseguran que en el Perú existe un conjunto de mecanismos de control democráticos: una constitución, partidos de oposición, elecciones regulares, limitación del mandato presidencial, salvaguardas para la independencia del poder judicial y la libertad de prensa. Para saber cuál es el más importante, cuantificaron el valor de estos controles democráticos utilizando los pagos por soborno hechos por el régimen fujimorista a través del asesor Montesinos. El tamaño de los sobornos indicaba la cantidad que Montesinos estaba dispuesto a pagar para comprar a los que podían

haber puesto en peligro su poder. Los investigadores concluyeron que el contrapeso más fuerte frente al poder del Gobierno era el de los medios de comunicación.

Los autores afirman que Montesinos pagó a un dueño de un canal de televisión un soborno aproximadamente cien veces mayor de lo que pagó a un juez o un político. El soborno de un solo canal de televisión fue cinco veces mayor que el total de lo que se pagó por los sobornos a los políticos de la oposición.

Aseguran, además, que las instituciones de la democracia forman un sistema de incentivos, dan forma y limitan el comportamiento del Gobierno (McMillan & Zoido 2004). Los montos más altos de sobornos concretados por Montesinos a los empresarios de medios de comunicación se explican por la riqueza de los empresarios de la televisión y sus ingresos en comparación con los de los jueces o políticos, pero también porque los canales de televisión (que eran de propiedad privada y de capital cerrado) estaban muy endeudados y sus propietarios estaban dispuestos a aceptar sobornos de Montesinos (Conaghan 2002).

Según José Carlos Requena (2001), los medios tenían serios problemas judiciales y financieros. Además, precisa que:

De los seis canales de televisión privados de señal abierta de cobertura nacional, dos tenían dirección determinada por el Poder Judicial: los hermanos Winter en Frecuencia Latina, y Raúl y Humberto Leguía Puente, en Red Global. Panamericana Televisión mantenía en ese momento conflictos judiciales entre sus accionistas Ernesto Schutz y Genaro Delgado Parker. Los tres restantes fueron vendidos, total o parcialmente, a empresas o empresarios extranjeros a través de “testaferros”. Además, todos los canales tenían problemas financieros. ATV estaba en plan de reestructuración desde 1998 y su administración estaba formada por una junta de acreedores. El resto mantenía deudas millonarias con el sistema financiero, la Sunat y proveedores. La información confidencial a la que tuvo acceso indicaba que, a diciembre del 2000, la deuda con el sistema financiero era de US\$ 15.5 millones (Requena 2001: 2-3).

El autor plantea también que la fragilidad de los gremios de actores televisivos permitió que la corrupción tenga más radio de alcance. Además, precisa que durante los gobiernos de Alberto Fujimori:

Los empresarios televisivos asociados en un gremio (la ARTV) privilegiaron los intereses comerciales sobre los correspondientes a la libertad de prensa. Como ejemplo de ello, en 1999, la ARTV emitió dos comunicados que afirmaban que en el Perú existía la más irrestricta libertad de prensa, a pesar de las denuncias de los medios de comunicación sobre las limitaciones y el acoso que sufrían de parte del Gobierno, luego comprobado. En el 2001 hubo un nuevo intento de agremiación de los empresarios, la Unión Peruana de Radiodifusión, encabezada por el gerente general de Panamericana, Federico Anchorena. Los gremios de producción (periodistas, productores, técnicos) eran débiles o inexistentes, lo que permitió que un empresario televisivo pudiera imponer las acciones resultantes de los acuerdos establecidos con el ente corruptor (Requena 2001: 4).

La explicación de por qué Montesinos se interesó en la televisión es más profunda, según McMillan & Zoido (2004). En primer lugar, un canal de televisión tiene un poder de negociación que un político o un juez no tiene. Además, la televisión es parte de un mecanismo de restricciones más importante que los políticos o el Poder Judicial. Por ejemplo, en el Tribunal Supremo, las decisiones se toman por mayoría de votos, por lo que tres de los cinco jueces del Tribunal Supremo eran suficientes. Con los medios de comunicación capturados, habría sido difícil para los jueces honestos ser escuchados en sus denuncias, y Montesinos podría haber calumniado a los denunciantes a fin de desacreditarlos.

Una segunda razón, y quizá la más poderosa, es que el control último sobre cualquier Gobierno democrático no es un poder judicial, ni los políticos de oposición o independientes, ni la Constitución, sino la ciudadanía en su conjunto. El descontento de los ciudadanos podría obligar al Gobierno a cumplir con la Constitución.

El interés de Montesinos era, por lo tanto, de controlar las agendas mediáticas y evitar el descontento o provocar la desinformación, pero también de evitar que los medios se conviertan en mecanismos de coordinación de las acciones de movilización de los ciudadanos. Además, los medios de comunicación en sésil la televisión, pueden incluso tener mayores posibilidades de actuar como mecanismo de control de manera independiente a los otros controles.

Según Requena (2001), los empresarios de los medios actuaban como:

1. Propagandistas del régimen, realizando campañas a favor de este. Estas campañas incluían magnificación de logros y maquillaje de acciones en favor de intereses particulares a través de cobertura amplia y parcializada.
2. Contrapropagandistas de los líderes de oposición y de la sociedad civil crítica al Gobierno.
3. Como intermediarios. En este grupo se puede mencionar el caso de José Francisco Crousillat, entonces presidente del Directorio de América Televisión, actuando como intermediario entre el exasesor Vladimiro Montesinos y el excongresista Alberto Kouri. Crousillat no recibió dinero, pero fue un nexo entre Montesinos y Kouri para comprar a este último. El excongresista terminaría engrosando las filas del oficialismo, que por entonces necesitaba mayoría parlamentaria para poder seguir gobernando sin sobresaltos (Requena 2001: 1-2).

#### **4. El parte de la corrupción en el país y los grandes medios de comunicación**

Hablar de los antecedentes de la Ley de Radiotelevisión 2004 nos remite a más de una década antes, más específicamente —y como lo dice el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación— entre 1993 al 2000. En ese momento se desarrolló un régimen político corrupto que se preocupaba por acallar sobre todo las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos (CVR 2003: 489).

Según Acevedo (2013a: 187-188), en esa época el Gobierno fundamentó su poder de negociación e influencia en los medios en el manejo de las deudas con la Sunat, el otorgamiento de licencias, la publicidad estatal, el manejo del Poder Judicial directamente por Montesinos y la filtración de información de inteligencia a medios de prensa.

Esta política de control y corrupción de los medios de comunicación se implementó con más radicalidad después de las elecciones de 1995. Para entonces, la política de control de los medios de comunicación y de manipulación mediática dirigida por el entonces asesor Vladimiro Montesinos tenía el objetivo de someterlos a los deseos del Gobierno y construir en el imaginario colectivo la idea de un Gobierno que daba solución al conflicto armado. Los mecanismos del régimen para combatir a los adversarios políticos incluían los escándalos en la farándula. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, esta forma de manipulación de los medios de comunicación se demostró con la emisión de los *talk shows*.

En septiembre de 2000, el periodista y congresista Luis Iberico del Partido Frente Independiente Moralizador hizo público un video que se convirtió en el principio del fin del régimen fujimorista. En el video se veía al congresista Alberto Kuori recibiendo dinero a cambio de renunciar a su partido y pasarse al partido oficialista Perú 2000. En los siguientes meses, se fueron conociendo muchos más videos grabados por el mismo Montesinos en la “salita” del SIN, en donde también se sobornaba a empresarios de medios de comunicación.

Marisol Castañeda sostiene que:

Las entrevistas en la salita del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), donde desfilaron los Vera Abad (ATV), los Winter (Frecuencia Latina), los Delgado Parker (Panamericana Televisión), los Crousillat (América Televisión), los Wolfenson (La Razón y El Chino), los Schultz (Panamericana Televisión) y Calmet del Solar (Diario Expreso) para acordar los términos en que “la libertad de expresión y opinión” de medios y ciudadanos se iba a cambiar por sumas de dinero, se hicieron públicas.

Se hizo notorio que la autonomía e independencia que los medios reclamaban no habían podido sostenerla para sí mismos, evidenciando así la principal carencia en nuestro país, la ausencia de un proyecto de comunicación que oriente su actividad empresarial. Por el contrario, el afán de lucro orientaba toda actividad comunicativa, dándose un relajamiento en la ética y la calidad periodística (Castañeda 2008: p. 10).

Los primeros videos que mostraron la relación de Montesinos con los principales empresarios de la televisión peruana se conocieron durante el Gobierno de Valentín Paniagua. No obstante, como dice el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el Gobierno prefirió no interponerse en esa problemática por su complejidad, índole controversial y dimensión política. Sus intenciones eran garantizar las elecciones del 2001 y estabilizar la economía (CVR 2003).

El 28 de julio de 2001 el Gobierno de Alejandro Toledo se inició como enfrentamiento de una serie de ataques provenientes de los medios de comunicación más cercanos al fenecido régimen fujimorista. En los meses finales de ese año, el Gobierno expresó su deseo de revocar las licencias a los medios involucrados con la corrupción del Gobierno anterior. El debate público estaba abierto.

Incluso el premio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa expresó su opinión favorable a la revocatoria de las licencias: “Creo que esas licencias deben serles retiradas a forajidos y criminales que hoy están prófugos y que tienen el mayor interés de que esta democracia fracase. Ellos continúan como dueños de sus canales y estos canales son instrumentos para desestabilizar y destruir la democracia” (Acevedo 2013: 189).

A esas alturas, la opinión pública peruana empezaba a cuestionar la relación de los empresarios de la comunicación con el poder. Fue importante la publicación de la encuesta de Calandria en la que un 60.4 % de los ciudadanos estaba de acuerdo con que los canales de televisión implicados en actos de corrupción “devuelvan” las licencias al Estado y una gran mayoría apoyaba la creación de un regulador de los contenidos propalados por televisión, que sea autónomo.

Como veremos más adelante, la ACS Calandria asume un papel de liderazgo en el debate de la ley desde la sociedad civil. De hecho, coordinó la aplicación de una consulta descentralizada amplia que se concretó en una propuesta de ley.

A decir de la Acevedo (2013a):

En el contexto del debate, especialistas y organismos de sociedad civil dan un salto cualitativo con relación a su participación en el debate público sobre los medios de comunicación. La coyuntura de crisis de la televisión y las relaciones previamente construidas por estos sectores con algunos periodistas, posibilitó a un conjunto reducido de instituciones y personas, la mayoría creada entre las décadas del 80 y 90, intervenir en el debate con mucho más presencia e impacto que en años anteriores.

También un poderoso sector empresarial vinculado a la televisión como anunciante — la Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA)— cobró notoriedad al apoyar cambios en la legislación, atendiendo a estándares internacionales de regulación en materia de televisión (Acevedo 2013a: 190).

Los empresarios “presionan en lo público y negocian en privado” con la clase política, aseguró un director periodístico de un importante canal de televisión. Se trata de una frase recogida por varios autores para señalar de alguna manera la estrategia de actuación política de los empresarios de la comunicación.

Ante la evidencia de la corrupción, los empresarios respondieron a través de un comunicado conjunto de la Asociación de Radio y Televisión (ARTV) y la Unión Peruana de Radiodifusores (UPR) el 28 de octubre de 2001 en el diario El Comercio.

En el comunicado rechazaban “la campaña de presión al Gobierno para cancelar indiscriminadamente autorizaciones y licencias, medida no contemplada en la

legislación vigente”, responsabilizando a empresarios unidos políticos de la ultraizquierda.

Luego, un nuevo comunicado de la ARTV señalaba que:

La mejor ley es la que no existe. La libertad no necesita tutela. Crear un Consejo de Criterio que supervigile la radio y la televisión es introducir la censura. La pluralidad y la competencia de los medios es suficiente garantía para que la verdad fluya en la radiodifusión (Acevedo 2013a: 191).

Según Acevedo (2013):

Luego de un debate al interior del Gobierno, habiendo hecho consultas legales y políticas sobre las implicancias de la revocatoria de las licencias, y probablemente interpelado por los *broadcasters* que lo apoyaron en las campañas del 2000 y 2001, el presidente Alejandro Toledo decidió no revocar las licencias y más bien el Ejecutivo optó por la presentación de un proyecto de ley orientado a modificar la Ley de Telecomunicaciones vigente desde el año 1993 (Acevedo 2013: 191).

En ese momento empezó el protagonismo de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, que a fines del 2002 se propuso trabajar una propuesta de ley, pero definida desde la opinión de la ciudadanía y de manera descentralizada. La acción liderada por ACS Calandria, en alianza con colectivos de diversas regiones del país, empezó una titánica tarea de hacer las consultas y de articular una propuesta desde sociedad civil (Acevedo 2013a: 188-193).

Miriam Larco Sicheri, secretaria técnica del Consejo Consultivo de la Radio y la Televisión (CONCORTV), señaló que la acción de Calandria y la veeduría permitió descentralizar el debate ante la pasividad del Estado:

Lo que yo recuerdo es que Calandria incentiva la formación de lo que es la Veeduría Ciudadana, que es el conjunto de distintas instituciones y también de personas que lo que buscaban era regular, partir de un hecho concreto: No teníamos una ley de radiotelevisión. Y lo que quería el Gobierno era seguir modificando leyes de telecomunicación que no tenían nada que ver con estos servicios públicos de radio y televisión. En los debates de telecomunicación del Gobierno de Toledo la gente pedía cambios, pero, en el tema específico, una ley de radiotelevisión.

La veeduría, ante la pasividad de un Gobierno, de un Ejecutivo que no se atrevía a hacer una ley de radiotelevisión y de instituciones débiles, y de un Congreso que no respondía tampoco desde la propia veeduría, pero con el impulso de Calandria, con fondos que se podían utilizar, es que comienza a trabajar esta gran estrategia de cambio, desde contar con expertos de primer nivel en el tema de comunicaciones hasta descentralizar el tema que antes nunca se había tocado (comunicación personal).

Como era de esperarse, había dos temas centrales que concitaban el interés de la ciudadanía tras el escenario de corrupción:

De un lado, las medidas penales o administrativas a adoptar para evitar la impunidad de quienes recibieron dinero a cambio de utilizar las autorizaciones de frecuencias otorgadas por el Estado para desinformar a la población. Y, de otro lado, la necesidad de formular cambios legales que, tomando en cuenta la experiencia vivida, permitan que lo ocurrido vuelva a suceder (Defensoría del Pueblo 2002: 1).

Pero había un tema central en el debate que no logró ser modificado: la naturaleza de la actividad. Para Acevedo (2013a), primó y se mantuvo el sentido privado empresarial con el que se fundó la televisión en el Perú.

Miriam Larco de CONCORTV comparte la opinión de Acevedo y rechaza esta definición de la ley:

Mira que la propia ley dice “servicio privado de interés público”, que a mí me parece una aberración total porque, para comenzar, la Ley de Radiotelevisión se aplica tanto a los servicios públicos como a los servicios privados que no son privados, que son comerciales, pero usan el recurso natural que es el espectro radioeléctrico. No es una empresa de periódicos, que ahí sí hay un servicio privado. Creo que es una de las legislaciones que comete el error de definir este servicio como privado. No es privado; es un servicio público y el ente que lo controla y sanciona y supervisa es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Estado. Y nosotros, los ciudadanos, somos los que tenemos el derecho de tener el uso de este espectro (comunicación personal 2016).

Para Francisco Ticona, del Centro de Comunicación y Promoción del Desarrollo de Villa el Salvador, que reúne Radio Stereo Villa, Villa TV y el Instituto María Elena Moyano, el enfoque de la ley se enmarca en el modelo de sociedad perfilado en la Constitución de 1993:

La Ley de Radiotelevisión se circunscribe en la Constitución y todos sabemos que el modelo de sociedad que la Constitución del año 93 perfila y promueve es una sociedad fundamentalmente con una hegemonía neoliberal, donde más mercado es lo fundamental. Más mercado y menos Estado. Entre esos dos factores fundamentales del desarrollo de un país está la sociedad, están los ciudadanos comunes y corrientes que no tienen un Estado fuerte que pueda establecer un nivel de relación horizontal, un nivel de relación de convivencia con el mercado.

Es lo que en el fondo se ha desarrollado desde el año 93 hacia delante y todas las leyes se han adecuado. Las leyes nuevas que han surgido después de ese año han estado fundamentalmente marcadas por el desarrollo del mercado en el Perú, donde, el que tiene más tiene más poder y que tiene más poder económico, tiene más poder en el Estado y la sociedad. En este sentido, la Ley de Radiotelevisión nos escapa a eso (comunicación personal 2016).

Lo importante en este momento es que se abre una “ventana de oportunidad de políticas públicas” en los términos en que lo plantea Kingdon (2002). Se hace evidente el problema público que implica la necesidad de regulación de la radio y televisión, visibilizada por la coyuntura de corrupción; del lado, las “*policy stream*” se empiezan a formular y a proponer soluciones en algunos casos como en el de Calandria y la veeduría. Estas soluciones se proponen de manera participativa y descentralizada. Más que por la voluntad de las fuerzas políticas y del Estado, la coyuntura genera también una acción de las fuerzas políticas obligadas a tomar una decisión ante la situación de crisis.

No obstante, a pesar de la ventana de oportunidad que se abrió, al no cambiarse la naturaleza de la actividad en la ley, lo que sucede es que, finalmente, aunque con ciertas modificaciones, el status quo que defienden las empresas de comunicación se mantiene. Es una señal de que no siempre una acción de incidencia en políticas públicas implica un cambio en el status quo, sino, por el contrario, que es posible incidir con el fin de mantenerlo. En este sentido, retomando lo que afirma Subirats (2008: 34), el debate y la Ley de Radio y Televisión que surgió de esta ventana de oportunidad sirvió como “un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro”.

Durante el debate público abierto en el Perú sobre la corrupción que involucraba a varios medios de comunicación, especialmente de la televisión peruana, se generó un consenso e interés de parte de la sociedad civil en torno a tres temas que pudieran evitar que en el futuro volviera a ocurrir un hecho similar de corrupción política:

1. La necesidad de la pluralidad de medios y voces para evitar que los intereses particulares del Gobierno y de los empresarios pongan en peligro la democracia. Esta necesidad se traduce en la política para el otorgamiento de licencias a medios que, además de los comerciales y educativos, incluya a los de carácter comunitario. Por otro lado, la diversidad y pluralidad incluía también la necesidad de definir y reglamentar el funcionamiento y la gestión de los medios del Estado, reservando algunas frecuencias para ser gestionadas como medios públicos, que también es una forma de ampliar la oferta de comunicación. En este mismo ámbito, uno de los puntos centrales de la discusión fue la tarea de asignación de las frecuencias de radio y televisión a través de concursos públicos, entendiendo el espectro radiofónico como un bien público que pertenece al Estado peruano y que lo da en concesión a las emisoras.
2. El debate sobre la regulación de los medios de comunicación. La necesidad de que el Estado regule los límites a los medios a nombre de la Nación, de tal manera que el derecho del sujeto de la comunicación, que son los ciudadanos, pueda ser cuidado por el Estado.

### CAPÍTULO III

## COALICIONES PROMOTORAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RADIODIFUSIÓN

El debate sobre la necesidad de una nueva ley de radio y televisión se puso en agenda cuando el expresidente Toledo planteó la propuesta. Inmediatamente, el debate se centró en dos posturas distintas alrededor de la ley en ciernes. La competencia entre dos coaliciones de política pública contribuyó, pero de manera distinta, a la decisión legislativa para promover una ley.

#### **1. COALICIÓN CORPORATIVA**

La primera coalición representaba la posición de los empresarios de radio y televisión más poderosos del país, liderados inicialmente por la Asociación de Radio y Televisión del Perú, que deja de ser tal y se constituye como Sociedad Nacional de Radio y Televisión para enfrentar esta coyuntura. Es decir, se constituyó en una asociación con intereses corporativos. Esta coalición sostenía que no hacía falta una nueva ley y planteaba que “la mejor ley de radio y televisión es la que no existe”. Su propuesta central inicial era evitar cualquier tipo de ley. Obviamente, dada la coyuntura, era muy difícil evitar que se diera una nueva ley de radio y televisión. Su propuesta pasó a ser “no a la regulación” y más tarde utilizaron el concepto de “autorregulación”. A esta primera coalición la llamaremos “coalición corporativa”.

##### **a. Sociedad Nacional de Radio y Televisión**

Se constituyó el 12 de mayo de 2004 con el objeto de representar la mayoría de empresarios de radiodifusión y televisión comercial.

Se creó cuando Frecuencia Latina, América TV, ATV, el desaparecido grupo radial Aeropuerto y el Grupo RPP (Radio Programas del Perú, Felicidad, Studio92, Capital, Oxígeno y La Mega) se retiraron de la ARTV, supuestamente tratando de evitar los manejos institucionales que ejercía Genaro Delgado Parker. Posteriormente, se sumaron el Grupo CRP (Radiomar, Planeta, Inca, Nueva Q, La Inolvidable, Oasis, Moda y Ritmo Romántica). Según Mario Ochoa, esta sociedad fue creada expresamente para enfrentar los últimos debates en torno a la Ley de Radio y Televisión. Actualmente está asociada a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep).

La posición de la SNRTV se plantea inmediatamente de creada. Hugo Delgado, gerente general de Radio Programas del Perú, consideraba que el proyecto de la veeduría era “intervencionista”. Aseguraba que iba en contra de la libertad de expresión al pretender conformar una comisión consultiva. “La crítica no es a su existencia, sino a su función. Debe servir para el apoyo a los medios de comunicación y no a su supervisión y

fiscalización”. Consideró que el mejor control que tienen las empresas periodísticas es la audiencia del público y no un comité consultivo, como se pretendía en la iniciativa legislativa. Estos son los argumentos de fondo con los que todos los empresarios estuvieron de acuerdo.

La SNRTV se convirtió en esta coyuntura en la institución corporativa más fuerte e influyente de todo el debate final de la Ley de Radio y Televisión. Para Rosa María Alfaro (2005), “dada la centralidad de los medios en la política, este grupo contaba con poder para ejercer presión sobre el Ejecutivo y los legisladores para que los cambios que se iban a efectuar a la Ley de Radio y Televisión no los perjudiquen”. También asegura que “en la formulación y discusión de la Ley de Radio y Televisión fue la propia Sociedad Nacional de Radio y Televisión la que actuó como protagonista, usurpando una función congresal que no le correspondía” (Alfaro 2005: 53).

Alfaro (2005) sostiene su afirmación con las declaraciones del presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República:

[...] al resaltar las buenas relaciones existentes entre los empresarios de los medios y los políticos y las felicitaciones que los empresarios expresan a la propuesta de la comisión en diversos comunicados. En general, congresistas y medios no admiten los conflictos entre comunicación y política; más bien, los ocultan o subvaloran, tratando de darles soluciones prácticas de acuerdo con los intereses involucrados en el corto plazo (Alfaro 2005: 53).

Alfaro calificaba al presidente de la comisión como un ingenuo.

#### **b. Asociación de Radio y Televisión del Perú (ARTV)**

Es la asociación a la que pertenecían todos los canales y radioemisoras desde los años sesenta hasta el 2004, cuando un grupo de sus miembros se retiró de la asociación para formar la SNRTV. Quedan como miembros de la ARTV: Panamericana, RBC, TeleStereo, Doble9, Radio San Borja, Okey, Viva y casi todas las radios AM de Lima, así como radios y canales de provincias.

El 9 de enero de 2001 se presentó ante la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso la Asociación de Radio y Televisión del Perú, representada por su director, el Dr. Daniel Linares Bazán, junto con Delgado Parker, Abraham Zavala Falcón y Abraham Zavala Chocano.

Linares expuso sobre la modificación del artículo 23.º del Decreto Supremo N.º 013-93-TCC - Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, propuesta contenida en los proyectos de ley N.º 730/2000-CR y N.º 771/2000-CR. En relación con ambas iniciativas, el expositor manifestó que no era necesario que se produzca una irregularidad para que la ley actúe, sino que el ideal era designar un ente fiscalizador, y era aquello precisamente lo que su representada proponía en el texto sustitutorio que alcanzó en ese momento.

En noviembre del 2003, el diario La República informó sobre la oposición del presidente de la Asociación de Radio y Televisión Belisario Bernal al proyecto de ley que cancelaba las licencias a los medios que vendieron su línea editorial, calificando la iniciativa como “pasada de moda” y “con un tufillo velasquista que no hace bien a nadie” (La República 2003). Señalaba que la Veeduría Ciudadana tenía pretensiones de tener su propio canal, y que no le extrañaba el apoyo de Pease, tomando en cuenta su pasado velasquista.

### **c. Unión Peruana de Radiodifusión (UPR)**

Nació en julio de 2001. Federico Anchorena, jefe de producción de Panamericana TV, asumió la presidencia de esta institución. Junto con Anchorena estaban José Luis Passano de América TV como segundo vicepresidente, Marcelo Cúneo de Canal 9 como vocal, y se sumaron RPP, Canal A y algunas emisoras radiales de Lima y provincias del grupo de Abraham Zavala.

Una publicación de Caretas (2 de agosto de 2001) señalaba en esa época que Genaro Delgado Parker<sup>6</sup>, quien ayudó a la ARTV a renacer a principios del 2001, promovió la formación de esta nueva representación cuando la primera dejó de responder a sus angustias judiciales.

La entonces flamante UPR, en su interés de mostrarse como una iniciativa para autorregular contenidos, firmó un compromiso ético con la Asociación Nacional de Anunciantes (ANANDA). En agosto de 2001, ANANDA y la UPR firmaron un acuerdo para compartir el Código de Ética Unificado de la Industria de la Comunicación.

La misma revista Caretas entonces planteaba su preocupación sobre la “apurada creación” de este gremio, como una institución agrupadora de temores comunes e influencias conjuntas, para intentar reeditar con Toledo un nuevo modelo de TV convenida. El temor era que este gremio sirviera para formar un escudo contra el Poder Judicial y para hacer pactos con el nuevo Gobierno poniendo a su servicio parte de su programación.

En octubre de ese año, la Unión Peruana de Radiodifusión (UPR) salió públicamente en un aviso comercial a sostener que no se debía responsabilizar a las empresas por las acciones de sus directivos. La UPR entonces, con el temor de que sus afiliadas pierdan sus licencias de funcionamiento, pidió disculpas al país por aquellas afiliadas que hubieran tenido una inadecuada conducta en un comunicado en el que no se ponían los nombres de los directivos.

---

<sup>6</sup> Recordemos que Baruch Ivcher demandó al Estado y solicitó una reparación civil. El canciller y exministro de Justicia Diego García Sayán declaró que el Gobierno de Valentín Paniagua pretendió repararlo con casi US\$ 8 millones, pero el dictamen de la Corte de San José le concedió solo US\$ 70 mil: US\$ 50 mil de reparación y US\$ 20 mil en lo referente a gastos. Ante la polaridad, el gobierno se abstuvo de pagar e Ivcher de cobrar la reparación. Hasta que en febrero del 2006 Bruch recibe 20 millones de soles de indemnización.

Según el diario La República del 4 de octubre del 2001<sup>7</sup>, para la UPR la venta de los medios al “montesinismo” fue una “intromisión del Gobierno” y no reconocía que “en realidad la falta de controles sobre las licencias públicas de TV es la que creó el tipo de negociante sin fiscalización alguna” (pantalla 1).

#### **d. La República, Canal N y Frecuencia Latina**

La República, Canal N y Frecuencia Latina fueron algunos de los medios que se mostraron en desacuerdo frente al primer dictamen del Pleno del Congreso. Este primer dictamen no solo evidenció la falta de información de parte de congresistas, sino el interés que tenían de zanjar el tema rápidamente. Se hizo evidente cómo los empresarios tenían mayor influencia en el Congreso que el Poder Ejecutivo.

Se realizó una campaña política apoteósica a favor de esta nueva propuesta en periódicos, radios y televisoras, que logró varios puntos a su favor (eliminación de las restricciones posibles en faltas y sanciones, que incluía la corrupción).

## **2. COALICIÓN SOCIAL**

La segunda coalición política basaba sus argumentos en el derecho a la comunicación de la ciudadanía y mecanismos para evitar otro escenario de corrupción de medios como el vivido en el régimen fujimorista. En consecuencia, esta coalición planteaba proveer a los ciudadanos mecanismos para el control sobre el contenido de los medios y el acceso a aquellos de carácter público y comunitario. Este ejercicio de su derecho a comunicarse implicaba no solamente la libertad de expresión, sino también el acceso a medios públicos o educativos y comunitarios. En el fondo, planteaba: “Necesitamos que exista una ley de radio y televisión que permita un mejor acceso a sociedad civil a su derecho a la comunicación”. Esta coalición estaba liderada por Calandria, una asociación de comunicadores; era más una organización técnica y de investigación que una de base. En este grupo se encontraba también CNR, una asociación de radios educativas y comunitarias sin fines lucro, no gremial sino una organización sustantiva. A esta coalición la llamaremos la “coalición social”.

#### **a. Asociación de Comunicadores Calandria y la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social**

---

<sup>7</sup> <https://larepublica.pe/politica/325658-amigo-televidente-chupese-el-dedo>

Formó parte de las organizaciones que elaboraron y presentaron el Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social y, además, asumió un rol de ejecutora al ser la única del grupo especializada en comunicación.

El protagonismo desde sociedad civil en la agendación del problema público de la comunicación, más propiamente dicho de la radio y la televisión, fue de la Asociación de Comunicadores Calandria entre del 2003 al 2004. Se expresó estratégicamente en la experiencia de la Veeduría Ciudadana. Varios autores consideran la experiencia de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social como importante en el Perú en torno a la democratización de las comunicaciones (Alfaro 2013; Rey 2003; Welp 2008).

La Veeduría se gestó en contra del comercio de la libertad de expresión hecha por los empresarios de algunos medios de comunicación durante el Gobierno del expresidente Fujimori. En el 2002 la Veeduría lideró el proceso de desarrollo y elaboración de una propuesta de Ley de Radio y Televisión en Perú que logró el respaldo de 85 mil firmas. Alfaro (2005).

Según Rey (2003), los observatorios y veedurías operan con distintos métodos. El monitoreo es, sin embargo, una de las funciones convergentes de estas experiencias y quizá el propósito más importante de su metodología es la devolución de los resultados a los ciudadanos y los propios medios de comunicación. Una de las preguntas que se formula a manera de desafío es: ¿Cómo lograr la integración entre el ver/observar, la acción y las transformaciones?

En este marco, Marisol Castañeda (2008) sistematiza la campaña de incidencia público-política sobre la Ley de Radio y Televisión: "Afirma tus derechos por una comunicación de calidad". En esta sistematización da cuenta del contexto en que se dio la campaña, los objetivos, estrategias y resultados obtenidos, buscando identificar los aprendizajes institucionales, así como recomendaciones para la incidencia público-política.

La experiencia se condujo desde Lima (Perú), pero involucró en el diseño, ejecución y evaluación a movimientos de jóvenes, universidades y sociedad civil de seis ciudades del país (Trujillo, Arequipa, Cuzco, Iquitos, Chimbote y Lima) durante el 2003 y 2004.

Calandria es un actor que destaca cualitativamente:

- a. Pone en agenda el tema y los enfoques de manera técnica a través de la Veeduría.
- b. Establece un plan de incidencia en políticas públicas.
- c. Hace consultas regionales para incorporar diversas expresiones de sociedad civil
- d. Tiene una iniciativa legislativa con 49 662 firmas confirmadas como legales por el Reniec y fue declarada como Iniciativa Legislativa Ciudadana, entregada al Congreso en enero de 2004 (Alfaro 2003). Pese a todos los esfuerzos, aún no ha sido reglamentada ni está implementada como ley.

#### **b. Veeduría Ciudadana de Comunicación Social**

Organización conformada por diez instituciones: ASC Calandria, ASPEC, DEYCO, Foro Educativo, APFACOM, Transparencia, IDL, WACC Perú, CONAMCOS y Defensoría del Pueblo.

Asimismo, durante el proceso de consulta ciudadana para la ley, formó alianzas con otras instituciones, tales como ANDA y Unicef.

Ha realizado diversas actividades en todo el país para debatir el tema con la ciudadanía, los políticos y los empresarios de los medios (monitoreo y vigilancia de medios, consultas ciudadanas, eventos de discusión pública, talleres educativos, producción de información impresa, *lobby* y relaciones políticas transparentes). Presentó un proyecto de ley que recaudó alrededor de 85 000 firmas de los ciudadanos, de las cuales alrededor de 50 000 fueron validadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Entre los temas que llevaron al Congreso en su propuesta de ley, podemos mencionar: la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, fomento de la modernización del sector, limitaciones a la intervención publicitaria del Estado, renovación de principios y mecanismos éticos de autorregulación, otorgamiento equitativo de licencias por concurso público, propuestas de una radio y televisión públicas.

### **c. Coordinadora Nacional de Radios (CNR)**

Esta buscaba que, en la nueva legislación, la radio pudiera ser definida como un servicio público, sin embargo, una de las victorias de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión fue que se mantuviera la denominación de la radio y la televisión como servicios privados de interés público.

Según su presentación institucional, la CNR es una asociación civil fundada el 31 de agosto de 1978, en Sicuani (Cusco). Agrupa a las más importantes y representativas radios educativas y comunitarias del Perú. Por su ámbito de intervención nacional y latinoamericano, integra la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y la Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC, por sus siglas en inglés). Es fundadora y asociada de la Red Científica Peruana (RCP), el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita (PQNSR) y el Foro por el Derecho a la Comunicación (FxDC). Debido a estas asociaciones, a logrado un nivel significativo de impacto e incidencia pública y política en Perú.

La CNR busca que se respete y hace respetar el derecho de la sociedad civil a la comunicación e información, y ve en su participación una forma de fortalecer la democracia. Asimismo, se interesa en que las personas y comunidades reciban más oportunidades en pro de su calidad de vida.

Asimismo, tiene 80 radios y centros de comunicación asociados que se articulan en una red de redes nacionales. Es considerada como elegible para contratar con proyectos

financiados por bancos nacionales e internacionales. Sus emisoras cuentan con las respectivas autorizaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Por otro lado, la CNR dispone de una red de alcance nacional con más de 500 radios aliadas a nivel local y regional. La cobertura de sus emisoras le permite llegar con facilidad a zonas urbanas, periurbanas y rurales de todo el país, en castellano y en diversas lenguas originarias, como el quechua, aimara, ashaninka, awajún, kukama, shipibo-conibo, etc. En esta perspectiva, desde 1997 funciona la Red Quechua Peruana; desde el 2004, tiene la Red Amazónica Peruana en las 12 regiones que poseen territorio con Amazonía; y desde el 2012, impulsa la Red Binacional Aymara con radios de Puno (Perú) y Bolivia como experiencias de comunicación intercultural en red.

Según Rodolfo Aquino, director ejecutivo, la participación de la CNR en el desarrollo de la Ley de Radio y Televisión ha constituido un vacío de la intervención pública y política institucional:

Ha sido un vacío que no lo ha trabajado a profundidad, no lo supo abordar con profundidad y, por lo tanto, dejó un espacio que fue llenado por otros. Ha sido básicamente copado por la Sociedad Nacional de Radio y Televisión. En realidad, son doce socios de radiodifusión, articulados a través de una organización, que es la que termina siendo el mayor interlocutor válido del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Doce grandes medios de comunicación agrupados en una Asociación Civil son los interlocutores del Estado para este tipo de temas, cuando sabemos que en el país hay cerca de 4000 operadores de emisoras de radio y un poco más de mil operadores de canales de televisión. Entonces la pregunta es: ¿Cómo estos doce apóstoles negocian y deciden políticas públicas con el Estado, cuando hay alrededor de 5000 que no tienen la posibilidad de sentarse a discutir política pública con el Estado peruano? (comunicación personal 2006).

Esta debilidad en su actuación en el espacio nacional también debilitó la actuación de sus afiliadas regionales que no encontraron en la CNR el espacio para la articulación de una posición y una estrategia de carácter nacional.

Al no haber esta instancia de coordinación nacional en su propia organización, las propuestas de los medios regionales, como el de Piura, tuvieron poco eco en el concierto regional.

La debilidad de los recursos en la CNR fue un punto central para superar las dificultades de esta organización en su propósito de planificar y diseñar una estrategia para la incidencia en políticas públicas:

Rodolfo Aquino señala:

Nosotros en la CNR tenemos el deseo, las ganas de poder entrar al debate de la ley, pero la falta de recursos asociados está debilitada. Económicamente, no tenemos formas de cómo construir una alternativa que ayude a canalizar por lo menos estas ideas que estoy expresando ahora.

Yo siento que como institución hay el deseo, hay las ganas de intervenir en el debate, en generar las propuestas, pero no hay una estrategia diseñada para intervenir ni política ni públicamente. Lo que estamos es en pasos muy básicos como, por ejemplo, en investigar hallazgos para identificar dentro de lo que la misma página web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones publica (comunicación personal 2016).

#### **d. RED TV**

Es una sociedad peruana conformada por comunicadores sociales que buscan contribuir con el fortalecimiento de la identidad nacional, volver las comunicaciones plenamente democráticas y crear redes alternativas de comunicación. El propósito es hacer de la sociedad un espacio de mayor justicia, equidad y democracia. Para lograrlo, TV Cultura utiliza recursos audiovisuales y explora nuevas tecnologías.

TV Cultura apuesta por la que denomina “televisión ciudadana”, entendida como la posibilidad de que el televidente (ciudadano) participe en el debate y en la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Para ello, le permite participar directa e indirectamente y recoge, así, sus puntos de vista.

El actor principal de esta propuesta es la televisión local, la que hoy llega a los 24 departamentos del país. La programación es netamente local y tiene acogida y alta sintonía, por lo que el canal entra a competir con la televisión de la capital, de alcance nacional.

En octubre de 2004, TV Cultura creó la Asociación Nacional de Canales Locales de Televisión RED TV, hoy conformada por más de 250 canales locales de todo el país. Esta iniciativa tuvo el propósito de hacer de la televisión un espacio democrático que promueve la participación activa del público.

Según Carlos Cárdenas, presidente de TV Cultura, los inicios del debate de la ley encontraron a la institución en un momento de construcción:

Durante el reglamento, no conocía y estábamos desvinculados a ese esfuerzo; estábamos más bien avocados a construir RED TV. Nunca se propuso influir en este proceso, no como una tarea, ni como una meta consciente. Estábamos ocupados en la tarea de construcción de RED TV. Estábamos en una dinámica interna tratando de construir, tratando de armar un sistema de relaciones y de colaboración en el trabajo conjunto sin preocuparnos de los temas de la ley de medios. Esa fue nuestra situación.

Ahora lo que ocurre con RED TV es que se ha debilitado mucho por las circunstancias de sostenibilidad de los propios medios, de la propia red. Entonces, ese tema no está en la agenda común (comunicación personal 2016).

RED TV es una asociación que agrupa experiencias de televisión locales; la mayoría de ellas son de empresarios locales de la radiodifusión. Cárdenas nos dice que en el momento del debate de la ley y, posteriormente, durante la reglamentación de la ley, RED TV no tenía una visión consensuada:

En ese momento, estábamos tratando de construir RED TV. Antes era un movimiento y después se convierte en una asociación. En ese momento, tratando de construir con un conjunto diverso de empresarios que logramos congregar —no todos tenían la misma visión, no había una visión consensuada sobre el tema—, tratábamos de responder en el debate, pero sin capacidades operativas para presentar mociones. Éramos parte de los que debatíamos, pero no teníamos ninguna posición muy clara ni sabíamos exactamente cómo operar, a dónde acudir para que nuestra posición sea escuchada y llevada a la práctica. Era un momento de convulsión y de debilidad de partidos y de organizaciones de sociedad civil (comunicación personal 2016).

Un punto importante sobre la agenda de RED TV es que la agenda de los medios empresariales pertenecientes a la red no era distinta a la de los grandes medios:

Por el lado de RED TV, no era un tema que estuviera en su agenda como prioritario. Sí, por supuesto, se tenía una mirada y un temor a lo que venía ocurriendo. Pero también hay que ser claros en el caso de RED TV; muchos de los canales de televisión ven a los canales de Lima como su modelo de desarrollo. No es que piensen orgánicamente de manera muy distinta porque no son proyectos de comunicación que quieran romper el molde. Más bien, en el agregado que es RED TV, lo que TV Cultura trataba de hacer, como otros socios que compartían la misma visión tratamos de hacer, era mostrar la potencialidad de medios de provincia vistos desde ese punto de vista como alternativos a una visión centralista desde la capital, pero no significaba que en lo medular las empresas que estaban dentro de RED TV tuvieran una visión empresarial distinta a la de Lima. Era su posición por ser los últimos de la cola, por ser relegados y desechados, lo que le daba una potencialidad especial a esta red, porque estaba peleando por hacerse un espacio propio (comunicación personal 2016).

Más bien su prioridad era ser reconocidos como interlocutores válidos por los grandes empresarios:

En esa discusión, lo que nosotros intentábamos era llevar los temas de debates centrales a la red, a la asociación y pretendiendo ir influenciando paulatinamente en estas empresas. Pero, sobre todo, la posición del colectivo debería ser la que llevara la diferencia. Estas eran las circunstancias del desarrollo y crecimiento de esta asociación. Más bien, eran los temas de la propia sobrevivencia de estos medios la que los llevaba a su vinculación para tratar de encontrar mecanismos alternos para su sostenibilidad y garantizar su sobrevivencia. Estaban en otro tipo de problemática. Si podría abrirse espacio para otro tipo de medios, como los medios públicos, no estaba en su interés porque igual podrían verlos como otra competencia; no era un tema que directamente les naciera.

Esas son las particularidades de la constitución de una red de medios que finalmente se hace a partir de lo que ya existe. No son medios que se hayan ido generando a partir de organizaciones de sociedad civil de la localidad, sino que son empresas (comunicación personal 2016).

#### **e. Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA)**

Fue el creador de la metodología del semáforo ético para calificar la programación televisiva. Su interés estaba enfocado en el establecimiento de una franja de horario familiar, el cual fue establecido en la Ley de Radio y Televisión, Sección Segunda, Título Segundo, Artículo 40.º.

La actuación de ANDA es interesante; entró en este sistema de coaliciones con su propia estrategia como parte de la coalición de sociedad civil, pero con una agenda propia en que más puntos coincidían con la agenda empresarial. Su agenda propia consideraba prioritario el tema de la franja horaria de protección al menor, que al final incidió en la ley.

#### **f. DEYCO, ONG de derecho y comunicaciones**

Formó parte de las organizaciones miembros de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social. Destaca la figura del Dr. Perla Anaya, especialista en Derecho a la Comunicación. Dada la especialidad de sus miembros en el derecho, tuvieron un papel relevante en la producción de un proyecto inicial de ley, que luego pasó a ser discutido abiertamente con la ciudadanía y con empresarios de medios, periodistas y políticos.

#### **g. Defensoría del Pueblo**

Este organismo constitucionalmente autónomo, creado a partir de la Constitución vigente, tiene como función defender los derechos fundamentales y supervisar el cumplimiento de deberes por parte del Estado. Asimismo, la Defensoría fue parte de las organizaciones que presentaron el Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social.

#### **h. Asociación de Facultades de Comunicación (APFACOM)**

Organización no gubernamental que representa a facultades y escuelas de comunicación del país. Participó en la elaboración del Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social.

Asimismo, organizó talleres para propiciar el debate en el 2001 junto a la veeduría y la PUCP (por ejemplo, un taller de participación ciudadana para una comunicación democrática transparente y de calidad).

#### **i. Foro Educativo**

Organización sin fines de lucro, comprometida con la transformación y el desarrollo de la educación peruana. Formó parte de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social y participó en la elaboración del proyecto de ley de la Veeduría.

Le interesa que los medios de comunicación asuman su rol educador en la sociedad.

**j. Asociación Civil Transparencia**

Formó parte de las organizaciones que elaboraron y presentaron el Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social.

**k. Instituto de Defensa Legal (IDL)**

Formó parte de las organizaciones que elaboraron y presentaron el Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social.

**l. Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC, por sus siglas en inglés)**

Organización internacional que financió algunos proyectos relacionados con la comunicación, la equidad de género y los derechos de los niños. Su filial peruana formó parte de la Veeduría y apoyó en la elaboración del proyecto de ley.

Para el presente estudio, cabe mencionar que esta organización financió uno de los proyectos de la ASC Calandria durante el 2003, que consistió en una serie de intervenciones en cuatro ciudades del país (Lima, Arequipa, Iquitos y Cusco) que buscaron recoger el parecer de la población sobre la representación de la mujer en los medios, en especial la televisión.

**m. Consejo de la Prensa Peruana (CPP)**

Durante el proceso de discusión de la ley en el Congreso, el Consejo de la Prensa Peruana pasó a ser un aliado de la Veeduría para posibles futuras intervenciones. Cabe anotar que se mostraron en desacuerdo con la inclusión de la Cláusula de Conciencia en la Ley de Radio y Televisión.

**n. Consejo Británico**

Institución internacional que financió diversos proyectos orientados a fortalecer la democracia en el Perú, entre ellos el de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social.

**o. UNICEF**

Institución internacional que financió proyectos, como los relacionados con el monitoreo y vigilancia de medios en defensa de los derechos de los niños. Buscaban que la nueva ley contemple el rol educativo que deberían tener los medios de comunicación.

**p. Comisión Episcopal de Comunicación Social (CONAMCOS)**

Formó parte de las organizaciones que elaboraron y presentaron el Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social. Además, como institución, organizó foros y simposios para dialogar sobre el tema, con énfasis en la calidad de los contenidos de los medios y el poder que ejercen estos sobre la sociedad.

**q. Asociación Nacional de Consumidores (ASPEC)**

Formó parte de las organizaciones que elaboraron y presentaron el Proyecto de Ley de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social. Como ente encargado de velar por los derechos de los consumidores, mostró interés en la mejora de los contenidos de la televisión. De hecho, considera como uno de sus logros el retiro del programa de Laura Bozzo de la televisión peruana en el 2008.

En su momento, Jaime Delgado, presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), denunció: “fuertes lobbies” denunció que algunos medios de comunicación ejercían presión para descalificar tal Proyecto de Ley que fuera elaborado por la veeduría y presentado en el Congreso en aquel entonces.

**r. Red de Jóvenes Voluntarios por la Comunicación (REVOLCOM)**

Se formó a partir de las iniciativas de la Veeduría Ciudadana de Comunicación Social. En su mayoría, la conforman jóvenes universitarios de Lima y otras regiones que participaron y aportaron sus perspectivas al debate sobre la Ley de Radio y Televisión.

### **3. LOS DECISORES DE POLITICAS PÚBLICAS**

**a. Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República**

El artículo 34.º del reglamento del Congreso de la República define “las comisiones como grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública” (Congreso de la República s/f: 21). Estas comisiones son a las que les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia; en este caso, se trata del sector de los servicios de transportes y comunicaciones. Dicho de manera breve, la mayor parte de

los proyectos de ley que se aprueban en el pleno del Congreso pasan previamente por las comisiones.

Miembros titulares y accesitarios componen las comisiones, salvo la de Inteligencia, que, en lugar de accesitarios, tiene miembros permanentes.

El debate de un proyecto para la nueva Ley de Radio y Televisión debía pasar por esta instancia, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, antes de ser debatida para su aprobación en el pleno del Congreso.

El equipo técnico-asesor de una comisión ordinaria no es precisamente muy amplio. La asignación del número de asesores por comisión depende de los acuerdos en la mesa directiva del Congreso; no manejan un presupuesto para su función, más allá de los sueldos del servicio parlamentario asignado a la comisión. Para decirlo de otra manera, hay una bolsa de asesores que se reparte entre comisiones, bancadas y comisiones. En este caso, la Comisión de Transportes y Comunicaciones contaba con un solo asesor y un apoyo técnico.

Durante la gestión de Mario Ochoa, el asesor principal era Rudy Cáceres, doctor en Derecho Constitucional, que fue también asesor del excongresista fallecido Daniel Estrada Pérez. En la comisión realmente solo había tres personas trabajando, además del asesor principal. La comisión contaba con una secretaria y un apoyo en mensajería. Desde el despacho del congresista Ochoa se sumaba un asesor más, pero como despacho, no como comisión. A decir de Ochoa, era amplia la cantidad de temas que demandaban la atención de la comisión:

Yo he ido, por ejemplo, creo que al 85 % de audiencias públicas, pero a otras no he podido ir porque tenía mis propias actividades de la propia comisión en otros temas que también eran súper picantes. Mi comisión manejaba todo lo que es transporte terrestre, transporte aéreo, transporte marítimo. Por otro lado, estaba el tema de la perspectiva de la banda ancha, el tema de los teléfonos, la ley de compartición de infraestructura. Pon de acuerdo pues a AT&T con Telefónica. Estaba entrando no sé qué otra operadora que rompió todo el monopolio. [...] Tenía que estar metido en varias de estas cosas y no podía estar al 100 % en todas las reuniones del equipo que estaba encargado de la redacción de la ley (comunicación personal 2017).

En entrevista personal (2017), Mario Ochoa resalta también que los empresarios de la radiodifusión peruana asistían a reuniones de trabajo de la comisión representados por diversos estudios jurídicos; cada canal de televisión o grupo de radio llegaba a la comisión con su equipo jurídico, y cada estudio jurídico con su equipo de abogados.

Como grupos de interés en el debate de la ley participaban las redes de sociedad civil especialmente la Asociación de Comunicadores Calandria y CNR. También participaron las universidades con facultades de Comunicación y la Defensoría del Pueblo, entre otros.

El excongresista Mario Ochoa revela que incluso uno de los abogados que asesoró a una de las instituciones de sociedad civil luego participaba en las reuniones de trabajo

convocadas por la comisión, pero como parte de uno de los estudios jurídicos contratados por los grupos empresariales de la radiodifusión.

La Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA) también participaba con su equipo de abogados. El Ejecutivo participaba a través de un equipo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ayudando a redactar la versión final de la ley.

Según Mario Ochoa:

Era necesario, si queríamos sacar la ley por lo menos con un gran consenso, que el Ministerio participe de eso porque al final pasaba la ley al Ejecutivo y el Ejecutivo, si quería, lo promulgaba, y si quería, no. De hecho, pasaba por la opinión, la posición del Ministerio de Transportes, desde el viceministerio de Comunicación. Inclusive, ellos decían: “No, nosotros nos encargamos de ver este tema”, “No es necesario legislar”, “Hay un reglamento”, “Hay una ley general de telecomunicaciones”. Ellos, tratando, como siempre, de cuidar y dominar todo el espectro. En ese contexto nosotros hemos logrado algunas cosas: esto de las radios ciudadanas, las radios populares, las radios comunitarias” (comunicación personal 2017).

Los miembros de las Comisiones de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República que participaron en el debate de la ley:

- Miembros de la comisión presidida por Natale Amprimo: Hildebrando Tapia (VP), José Taco (secretario), Rafael Aita, Carlos Armas, Luz Sánchez, Luis Gasco, Julio Gonzales, Luis Heysen, Adolfo Latorre, Juan Requena, Jacques Rodrich, Víctor Valdez, Jaime Velásquez.
- Miembros de la comisión presidida por Eduardo Carhuaricra: Adolfo Latorre (VP), Alejandro Oré (secretario), Jorge Chávez, Kuennen Franceza, Luis Gasco, Luis Heysen, Mario Molina, Pedro Morales, Luis Negreiros, Humberto Requena, José Taco, Emma Vargas.
- Miembros de la comisión presidida por Mario Ochoa: Luis Gasco (VP), Jacques Rodrich (secretario), Leoncio Torres, Mario Molina, Alejandro Oré, José Taco, Luis Heysen, Luis Negreiros, Emma Vargas, Juan Requena, Víctor Valdez, Luis Guerrero.

Durante el proceso de elaboración y discusión de la Ley de Radio y Televisión hubo tres presidentes de la comisión:

- El primero fue Natale Amprimo (Somos Perú), quien designó a una subcomisión para examinar el proyecto con mayor detalle y decidió descartar el proyecto presentado desde el Ejecutivo y realizar una revisión integral de la legislación de radio y televisión. El 23 de abril de 2002 se presentó el primer dictamen de la ley al presidente del Congreso de la República, pero nunca se debatió en el Pleno.
- El segundo fue Eduardo Carhuaricra (Somos Perú), quien presentó, como presidente de la comisión un nuevo dictamen de la Ley de Radio y Televisión el 17 de diciembre de 2002. Este tampoco se llegó a discutir en el Pleno.

- El tercero y último fue Mario Ochoa (Unión por el Perú), con quien se promulga la Ley de Radio y Televisión luego de más de tres años de debates entre políticos, académicos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil. Recogió 36 artículos del proyecto de ley presentado por la veeduría. No obstante, los artículos incluidos eran los más principistas y no aquellos más políticos que democratizaban el poder y defendían la autonomía mediática.

### **El Pleno del Congreso**

La Veeduría cuenta que, para que la iniciativa fuese tomada en cuenta en el pleno, se tuvo que recurrir a los congresistas cercanos. Para la segunda votación, inclusive, un texto sustitutorio fue presentado por Diez Canseco, Gloria Helfer y Henry Pease. El dictamen asumió algunos ítems menos conflictivos, pero no los más importantes. Además, se sumó a otras 19 iniciativas similares, las que se unen a la ley final por acumulación, como se dice en el argot parlamentario.

La veeduría Ciudadana de la Comunicación Social (2009) asegura:

Pero en el Pleno, las alusiones a la propuesta de la Veeduría fueron escasas, casi inexistentes. La corta presencia del tema en el pleno fue aleccionadora. Estuvimos allí. Cuando un congresista interviene suele hacerlo de manera personal y hace esfuerzos por dar planteamientos interesantes, más aún si los legisladores tienen material de lectura que les ayuda y que la Veeduría les había enviado, aunque parece que no todos gustan de leer, a pesar de su formulación didáctica. Pero los conflictos aparecen cuando hay que decidir y votar, momento donde se reeditan las viejas prácticas políticas de la consigna (Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social 2009: pantalla 3<sup>8</sup>).

### **Presidencia del Congreso**

Durante las comisiones de Natale Amprimo y Eduardo Cahuaricra, el presidente del Congreso fue Carlos Ferrero, quien, sin mayor explicación, no llevó a debate en el pleno los dictámenes presentados.

Durante la comisión de Mario Ochoa, el presidente del Congreso fue Henry Pease, quien llevo a debate en el pleno la Ley de Radio y Televisión, y remitió la ley al Ejecutivo para su promulgación el 23 de junio de 2004.

#### **b. Asesores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

Dado el contexto que se vivía durante el primer año de Gobierno de Alejandro Toledo debido a la aparición de los “vladivideos” (en específico, el del dueño del canal 5 Ernesto Schutz en el 2001) y el nivel de corrupción que se vivió durante el Gobierno fujimorista, la modificación de la Ley de Telecomunicaciones paso a ser tema prioritario de la agenda pública.

---

<sup>8</sup> <https://www.alainet.org/de/node/109526>

Aproximadamente veinte disposiciones en torno a la ley de televisión tuvieron que ser modificadas para sancionar a quienes habían incurrido en falta en aquel entonces. Así, se alistó la Ley de Modernización y Transparencia de los Servicios de Telecomunicaciones durante la gestión de Luis Chang como Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

Por lo anterior, podemos afirmar que el interés del Ejecutivo para plantear este primer proyecto está relacionado con la necesidad de dar una respuesta a las exigencias de la ciudadanía que reclamaban una reforma de los medios de comunicación.



## CAPÍTULO IV

### CLAVES PARA ENTENDER LA ACTUACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL PARA LA INCIDENCIA EN TORNO A LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN

#### 1. El debate de la Ley de Radio y Televisión en el pleno del Congreso

En diciembre del 2001, el primer ministro Roberto Dañino envió al Congreso el Proyecto de Ley de Modernización y Transparencia de los Servicios de Telecomunicaciones. En declaraciones que hizo en Tumbes propuso que la morosa vía judicial fuera sustituida por la sumaria vía administrativa.

Por su parte, el Frente Independiente Moralizador (FIM) no se pudo pronunciar ante las opiniones divididas de sus miembros. Incluso la bancada de Perú Posible se inclinaba por una sanción a través de la vía judicial.

Rápidamente, políticos de distintos partidos reaccionaron frente a tal iniciativa. Alan García, Lourdes Flores y Ántero Flores-Aráoz rechazaron la posibilidad y advirtieron sus riesgos legales.

También hubo políticos con otro tipo de reacciones. Rafael Rey, por ejemplo, resaltó la “lucha” de algunos periodistas por no ceder a las presiones de Montesinos. En tanto, Javier Diez Canseco pedía sancionar a los empresarios corruptos; denunció que el propio Gobierno era juez y parte al acusar a los *broadcasters* y, a la vez, hacerlos sus socios.

Federico Anchorena, entonces gerente de Canal 5, apareció en una entrevista diciendo: “Presidente, pase a la historia... Cumpla lo que me prometió en privado”. La encerrona, según trascendió del diario Liberación, se dio a mediados de noviembre en el edificio de PetroPerú: El presidente le pidió moderar a Jaime Bayly y le aseguró que no iba a tocar el tema de las licencias. Por cierto, nadie cumplió.

El proyecto de ley que presentó el Ejecutivo en el 2001 al Congreso fue desestimado por la Comisión de Transportes y Comunicaciones, presidida en aquel entonces por el congresista Natale Amprimo. Se tomó una decisión sin precedentes: la de hacer una revisión integral de la legislación de radio y televisión. Más allá de la primera propuesta de ley de esta comisión, que se presentó el 23 de abril del 2002, el debate sobre la ley a nivel del Congreso fue escaso. Al realizar una revisión al expediente de la ley, queda claro que el debate fue postergado en el Congreso.

No obstante, el trabajo que realizaron las diversas organizaciones de sociedad civil no se detuvo. La Veeduría Ciudadana de Comunicación Social prosiguió con sus labores; realizó monitoreo y vigilancia de medios, consultas ciudadanas, eventos de discusión pública, talleres educativos, producción de información impresa, *lobby* y relacionamiento político con algunos congresistas aliados, y presentó un proyecto de ley al Congreso que recogió las firmas de más de 85 000 ciudadanos, de las cuales 49 662 fueron consideradas válidas por el Jurado Nacional de Elecciones. Esto permitió presentar el proyecto de ley como una Iniciativa Legislativa Ciudadana. Este logro fue

muy valioso desde el punto de vista de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil y no tuvo la misma importancia para los congresistas a pesar de ser “la primera ley completa y sobre comunicaciones presentada por la ciudadanía, no solo en el Perú sino en todo el continente” (Alfaro 2005: 62)

A partir del 2004, el estudio y debate sobre la ley volvieron a ser protagonistas en el Congreso. La Comisión de Transportes y Comunicaciones, ahora presidida por el congresista Mario Ochoa, volvió a presentar un primer dictamen de la ley, el cual estaba “más influido por los intereses específicos de nuestros empresarios de medios, recogiendo con toda apertura sus demandas económicas y eliminando todas las restricciones posibles en faltas y sanciones, incluyendo la corrupción” (Alfaro 2005: 63).

Tanto los canales de televisión como la radio y la prensa escrita hicieron uso de sus recursos y lanzaron una gran campaña política a favor de la nueva propuesta de ley, la cual fue aprobada por amplia mayoría en una primera vuelta del Pleno. De hecho, solo hubo nueve abstenciones, cuatro sin respuesta y un solo congresista, Javier Diez Canseco, que votó en contra de este primer dictamen de ley.

**Primera votación de la Ley de Radio y Televisión (salvo los artículos 22.º y 24.º), realizado el 3 de junio**

Grupo parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin respuesta
Perú Posible	26	0	1	2
Partido Aprista Peruano	21	0	4	1
Unidad Nacional	7	0	2	1
SP-AP-UPP	7	1	0	0
Frente Independiente Moralizador	7	0	0	0
Democrático Independiente	4	0	1	0
Perú Ahora	1	0	1	0
No Agrupados	2	0	0	0
Total	75	1	9	4

**Fuente: Congreso de la República, 2004**

Este dictamen generó una reacción de parte de la ciudadanía y algunos medios:

La República cuestionó valientemente la primera aprobación, acompañado de varias emisoras radiales. El Consejo de la Prensa, la Veeduría Ciudadana, la Coordinadora Nacional de Radios y muchos personajes públicos notables manifestaron su descontento en comunicados y entrevistas que configuraron una oposición bastante radical a la ley aprobada (Alfaro 2005: 64).

Además, la Veeduría prosiguió con su trabajo en las siete ciudades en las que tenía presencia y sus voluntarios organizaron una protesta llamada “Juntos limpiemos la radio y la tele contra la corrupción”. Esta protesta estuvo acompañada de diversos talleres que buscaban cuestionar la complicidad del Estado frente a la corrupción, así como la necesidad de contar con un consejo vinculante que tuviera autonomía frente a ambos poderes; sin embargo, este tema quedó en un segundo plano, ya que el debate se centró

en la entrega de nuestras frecuencias a capitales extranjeros y la promoción del oligopolio en los medios (Alfaro 2005: 64).

El 17 de junio del 2004 se realizó la segunda votación del Proyecto de Ley de Radio y Televisión en el pleno del Congreso. “Esta vez fue más significativa para los logros democráticos, reduciéndose beneficios para las empresas y corrigiendo otros aspectos de carácter ético” (Alfaro 2005: 64). Así, el proyecto de ley, salvo los artículos 22.º y 24.º, fue aprobado por mayoría en el Congreso.

**Segunda votación de la Ley de Radio y Televisión (salvo los artículos 22º y 24º), realizado el 17 de junio**

Grupo parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin respuesta
Perú Posible	31	0	1	0
Partido Aprista Peruano	22	0	2	0
Unidad Nacional	8	0	4	0
SP-AP-UPP	3	2	4	0
Frente Independiente Moralizador	6	2	0	0
Democrático Independiente	5	2	0	0
Perú Ahora	4	0	0	0
No Agrupados	2	0	3	0
Total	81	6	14	0

**Fuente: Congreso de la República, 2004**

Ese mismo día se procedió con la votación sobre los artículos 22.º y 24.º de la ley, referidos a la concentración de licencias y a la participación extranjera en los medios, respectivamente. En este punto, es necesario mencionar la confusión que generó la “primera” votación sobre estos artículos en algunos congresistas. Durante la primera votación del dictamen de la ley, realizada el 3 de junio, ya se había hecho una votación sobre ambos artículos. Así lo manifiesta el congresista Rafael Rey Rey, quien hace la consulta sobre el cambio realizado a los artículos cuando supuestamente ya habían sido votados en primera votación (Congreso de la República 2004: 77).

Ambos artículos son votados independientemente. El primero de ellos es aprobado por mayoría sin mayores intervenciones o protestas de los congresistas.

**Primera votación del artículo 22.º de la Ley de Radio y Televisión, realizado el 17 de junio**

Grupo parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin respuesta
Perú Posible	29	0	0	0
Partido Aprista Peruano	21	0	2	0
Unidad Nacional	2	3	7	0
SP-AP-UPP	4	4	0	0
Frente Independiente Moralizador	4	2	1	0
Democrático Independiente	4	3	0	0
Perú Ahora	2	0	2	0
No Agrupados	1	1	3	0

Total	67	13	15	0
-------	----	----	----	---

Fuente: Congreso de la República, 2004

No obstante, para la votación del artículo 24.º sí que se alzaron diversas voces para definir el porcentaje de inversión extranjera que iba a figurar en la ley. Se formaron tres propuestas: la de fijar el capital extranjero en 25 %, otra para fijarlo en 40 % y una última para fijarlo en 49 %.

Esta decisión fue tomada por la Junta de Portavoces a insistencia del presidente del Congreso, ya que consideraba que si se le daba cabida a la propuesta de votar por la de 40 %, que presentó la comisión del Congreso, y la de 49 %, que proponía el Partido Aprista Peruano, también era necesario que se le dé cabida a las otras propuestas presentadas, que, dicho de sea de paso, eran más de tres. Así, se dio inicio a la votación que obtuvo los siguientes resultados:

**Primera votación del artículo 24.º (porcentaje de 25 %) de la Ley de Radio y Televisión**

Grupo parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin respuesta
Perú Posible	14	15	2	0
Partido Aprista Peruano	1	23	0	0
Unidad Nacional	0	10	1	1
SP-AP-UPP	5	2	2	0
Frente Independiente Moralizador	5	3	0	0
Democrático Independiente	7	0	0	0
Perú Ahora	4	0	0	0
No Agrupados	4	1	0	0
Total	40	54	5	1

Fuente: Congreso de la República, 2004

**Primera votación del artículo 24.º (porcentaje de 40 %) de la Ley de Radio y Televisión**

Grupo parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin respuesta
Perú Posible	27	3	1	0
Partido Aprista Peruano	0	23	1	0
Unidad Nacional	0	12	0	0
SP-AP-UPP	9	0	0	0
Frente Independiente Moralizador	0	5	3	0
Democrático Independiente	5	1	1	0
Perú Ahora	4	0	0	0
No Agrupados	1	3	1	0
Total	46	47	7	0

Fuente: Congreso de la República, 2004

**Primera votación del artículo 24.º (porcentaje de 49 %) de la Ley de Radio y Televisión**

Grupo parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin respuesta
Perú Posible	1	30	0	0
Partido Aprista Peruano	23	0	1	0
Unidad Nacional	12	0	0	0

SP-AP-UPP	0	8	0	1
Frente Independiente Moralizador	3	4	1	0
Democrático Independiente	0	7	0	0
Perú Ahora	0	4	0	0
No Agrupados	0	4	0	1
Total	39	57	2	2

**Fuente: Congreso de la República, 2004**

Si bien los resultados de la votación quedarían inválidos, pues ninguna de las tres propuestas alcanzó mayoría, el presidente del Congreso dejó constancia del voto a favor del congresista Mufarech Nemy por la propuesta de 40 %, con lo cual quedó empatada la votación. Por lo tanto, el presidente del Congreso, en aplicación del artículo 56.º del reglamento del Congreso, dirimió la votación, dando su voto a favor de la propuesta de 40 % como límite máximo para la inversión de capital extranjero en los medios.

Otro punto que debe ser mencionado se refiere a que la segunda votación para los artículos 22.º y 24.º de la Ley de Radio y Televisión nunca se llevó a cabo en el pleno del Congreso, como bien lo manifestó el congresista Diez Canseco durante la sesión del Congreso del día 23 de junio:

En primer lugar, quiero expresar mi sorpresa porque un tema trascendente y que ha provocado un debate haya sido, por un acuerdo —creo que de la Junta de Portavoces— exonerado de la segunda votación. Me refiero al artículo 24º de la Ley de Radio y Televisión. No veo cuál es el apuro y menos aún cuál es la intención de que el Congreso no se pronuncie con una evaluación que ratifique o no aquello que votó.

Me parece inaceptable, como lógica política, que en el Congreso no se puedan fundamentar posiciones y que en un Congreso unicameral, de una sola cámara, que no tiene cámara revisora, los portavoces acuerden suprimir segunda votación sobre un asunto polémico. No hay razón para que esta materia no se pueda ventilar abierta y claramente a fin de aplicar el mismo mecanismo que se aplicó en los primeros artículos, porque sino aquí el Congreso y la Junta de Portavoces estarían teniendo una doble vara.

Existe un periodo en el que hay derecho a cambiar un artículo proponiendo una modificación en la segunda votación; pero ya no hay ese derecho, porque la Junta de Portavoces decidió amputar ese mecanismo al Pleno” (Congreso de la República 2004: 81).

En dicha sesión, el congresista solicitó un pedido de reconsideración para que se realice una segunda votación para el artículo 24.º; sin embargo, para que este pedido procediera era necesario contar con 61 votos a favor de un total de 73 congresistas presentes durante el pedido de reconsideración. Los resultados, más que obvios, quedaron en 39 votos en contra, 22 a favor y 5 abstenciones. Se demostraba una vez más la fuerte presión que tenía el Congreso para dar por zanjado el tema.

## **2. Apertura del sistema político y el sistema de creencias**

Un punto importante que influye en el proceso de políticas públicas es el marco de apertura del sistema político. En el marco peruano se había configurado un sistema político que no permitía una apertura para generar cambios importantes de políticas, configurando un modelo corporativista con un Ejecutivo autoritario. En el momento del debate sobre la política pública que estudiamos se vivía una coyuntura de transición con el cambio del régimen; lo que pretendía era básicamente hacer la transición hacia un modelo más pluralista. Las estructuras de oportunidad de las coaliciones pluralistas se inclinarán a tener normas de compromiso moderadas, sistemas de decisiones abiertos; en cambio, las estructuras corporativistas incluyen normas firmes de consenso y compromiso, y normas de participación relativamente limitadas.

En la teoría del marco de coaliciones promotoras de políticas públicas es importante considerar el sistema de creencias de las coaliciones y cómo deriva en estrategias y propuestas. Exploraremos el mundo de las creencias para identificar cuáles son las creencias profundas. Luego, siguiendo el planteamiento de Sabatier, identificaremos cómo se convierten en creencias de políticas públicas.

En el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales (*deep core beliefs*): por un lado, la mirada de coalición corporativa defendiendo la comunicación como una actividad privada ligada a los conceptos libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de empresa y libertad de los consumidores; por otro lado, una coalición social ligada a la comunicación cuyo liderazgo asumió Calandria y con mayor fuerza a través de su proyecto “la Veeduría Ciudadana”, encontrando una brecha por dónde ingresar al debate con una serie de propuestas validadas de manera participativa con la ciudadanía, de manera descentralizada. Su sistema de creencias coincidía con otros movimientos nacionales en torno a las luchas por los derechos a la comunicación y libertad de expresión, alimentadas por los conceptos debatidos en Unesco y otros foros de Naciones Unidas, y propuestas en la Cumbre de la Sociedad de la Información.

En el ámbito de las creencias sobre las políticas públicas (*policy core beliefs*) —que son consecuencia de las primeras— y las obligaciones reguladoras del Estado, se producen las posiciones que detallaremos a continuación.

Las consecuencias de este debate en el ámbito de las creencias son las afirmaciones en torno a las acciones reguladoras que le competen al Estado y, por lo tanto, en el tipo de políticas públicas que demanda.

Según lo plantea María Paula Safón (2007: 17), una posición del Estado en relación con una posición del lado de la libertad de prensa supone del Estado:

- Obligación negativa de abstención o no intervención
- Excepcionalmente, actuaciones positivas tendientes a asignar responsabilidad a los productores de información por vulneración de los derechos a la intimidad y la honra
- Prohibición de la censura previa

En el mismo sentido, una posición reguladora del Estado desde el ámbito del derecho a la comunicación genera las siguientes obligaciones:

- Obligación estatal positiva encaminada a eliminar los obstáculos al acceso a la producción de información y de conocimiento equitativos
- Obligación estatal positiva para asignar responsabilidades por los usos de las NTIC que vulneren derechos o debiliten la democracia
- Regulación transnacional por parte de otros entes distintos del Estado con el fin de garantizar los objetivos antes mencionados en ámbitos que escapen a la regulación estatal y frente a las propias autoridades (Safón, 2007, p. 17)

Por un lado, desde su lado más académico, la ASC Calandria había logrado su posicionamiento en el escenario nacional haciendo una serie de planteamientos que ya se venían trabajando con fuerza en el ámbito internacional, especialmente en relación con la comunicación para el desarrollo, la comunicación, la ciudadanía, la participación ciudadana y los medios comunitarios. Pese a ello, y siendo ese su lado más fuerte en el debate político, era también su lado débil porque centraban su estrategia de incidencia en la agenda a través de los medios y las campañas para promover el debate participativo de una ciudadanía que no tenía información cualificada.

En ese momento nos dimos cuenta que la ciudadanía estaba altamente desinformada sobre sus derechos comunicativos, los alcances de una ley y más aún sobre la relación que existe entre frecuencias, Estado y empresariado. Hasta la noción de espectro radioeléctrico era desconocida, más aún la historia de la legislación existente. Por ello, esta primera actividad necesitó ser más informativa que de debate para luego dar pie a otras estrategias participativas. En esa vía se produce un video motivador y se organizan caravanas ciudadanas en plazas públicas de las mismas ciudades ya nombradas con el apoyo de nuestros voluntarios. (Castañeda, comunicación personal 2016)

Por otro lado, quienes capitalizaban el discurso y las creencias, especialmente los empresarios de la televisión reunidos en la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, ya empezaban a dar muestras de un proceso de concentración que se verificó en el transcurso de la primera y la segunda década de este nuevo milenio.

El primer gran debate que logró ganar la Sociedad Nacional de Radio y Televisión es el concepto de la radio como un servicio privado y no como uno público. Esta última posición fue calando bastante los movimientos de otros países con coyunturas similares en otros ámbitos de América Latina. En nuestro país no logró (como sí ocurrió en Argentina) el apoyo de un sector político hegemónico. Si bien la coyuntura era adversa para los medios, no los debilitó en sus posiciones porque, entre otros factores, no había un marco legal que permitiera sancionarlos sino hasta después de aprobada la Ley de Radio y Televisión. En todo caso, no tenían temor de enfrentar el miedo, de enfrentar la justicia, porque no existía, según ellos, el delito ético y no había forma de castigarlo.

Por su parte, sociedad civil planteó la idea central sobre servicio público, pero no prosperó. Por eso, finalmente la ley establece que el servicio de radiodifusión es de

carácter privado y de interés público, lo cual ya plantea que hay una mirada y un enfoque que ganaron en esa primera discusión.

En el ámbito de sociedad civil no se logró que los argumentos que podían sostener una propuesta de la radiodifusión y la televisión en términos de derecho la comunicación clara y que sea aprehendida y apropiada por la sociedad en general por los ciudadanos en general y por otras organizaciones de sociedad civil que no tenían relación necesariamente con el debate sobre este tema. Los conceptos de libertad de expresión y libertad de prensa lideraban el debate.

El colectivo liderado por la Veeduría, además de Calandria y la Coordinadora Nacional de Radio, la Defensoría y otras instituciones de carácter social no lograron instalar el debate nacional en esos términos. Aún ahora no se logra instalar en la agenda pública un debate serio sobre el derecho a la comunicación, pese a los inicios de concentración que hemos tenido en los últimos años. CNR es otra de las organizaciones que, de alguna manera, podría haber tenido liderazgo en relación con las ideas centrales en debate; sin embargo, la Coordinadora Nacional de Radio estaba debilitada internamente. A pesar de tener más clara una agenda especialmente de la radiodifusión, no tenía claro un debate interno de la agenda sobre la política pública en concreto. Así, si su actuación a nivel de la propuesta no fue suficientemente profunda, sociedad civil de hecho no lograría modificar el sistema de creencias sobre la radiodifusión y los ciudadanos no aparecerían movilizándose, por ejemplo, en las calles, defendiendo el derecho a la comunicación y defendiendo la radio pública o la radio comunitaria. Esto sí ocurrió, por ejemplo, en el debate que hubo sobre la Ley de Servicios Audiovisuales en Argentina o la movilización que hubo en Chile tras la discusión de la ley de radio.

### **3. Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas**

Las OSC no tenían autoridad legal formal para tomar decisiones políticas, como la tienen los funcionarios de organismos, legisladores o jueces. No obstante, esta debilidad se intentó suplir en alianzas con algunas instituciones, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo. Otra de las estrategias utilizadas fue de parte de Calandria que, con una buena visión en el proceso de incidencia, promovió una iniciativa legislativa que fue elaborada de manera descentralizada. En el equipo de la Veeduría se incluía a abogados. La iniciativa fue una buena estrategia, especialmente para agendar el tema, pero la iniciativa demandaba tener posteriormente capacidad para sostener la posición de sociedad civil en la comisión de Transportes y luego en el pleno del Congreso.

Calandria, con el apoyo de un grupo de organizaciones del país, logró legalizar en el Reniec 49 662 firmas para una propuesta de ley, con las que se declaró como Iniciativa Legislativa Ciudadana. Fue entregada al Congreso en enero del 2004. La asociación asegura que esa fuerza lograda y esa movilización se diluyeron cuando ingresó a la discusión pública en el Congreso. En la comisión tuvo que lidiar con la coalición corporativa que puso a disposición de la comisión un bróker de abogados. Por otro lado, tuvo que enfrentar también la posición del Ministerio que no coincidía con la de la coalición social.

#### 4. Opinión pública y manejo de información

En el análisis de las coaliciones promotoras, la opinión pública es un recurso importante; sin embargo, también era un escenario bastante adverso para la coalición social. Si bien la opinión pública estaba indignada por lo ocurrido por los “vladivideos”, el manejo de la opinión pública estaba en manos de los medios que conformaban la coalición corporativa donde estaban los grandes grupos mediáticos del país. La coalición social también incluía las 60 emisoras locales miembros de la CNR, entre ellas por lo menos una decena de emisoras regionales más importantes del país. No obstante, la CNR adolecía de la capacidad de convocatoria de sus miembros y de una estrategia de actuación conjunta en ese momento. Los cambios institucionales y de conducción estratégica de la misma no tuvieron la capacidad de responder políticamente a la demanda planteada por el debate iniciado. Las acciones en torno a la opinión pública desde las radios regionales no calaron. Una estrategia de articulación entre las acciones nacionales y regionales podría haber potenciado las acciones de incidencia a nivel nacional.

La Coordinadora Nacional de Radio (CNR) —cuyas radios son en su mayoría de origen educativo y comunitario— había podido demostrar su fortaleza como una red de información durante los momentos de mayor movilización contra el régimen fujimorista, especialmente durante la “Marcha de los Cuatro Suyos”; sin embargo, estaba poco preparada para asumir un papel de liderazgo político. Tampoco pudo politizar el tema en las regiones, pese a que su fortaleza se encontraba precisamente en las emisoras regionales, cuya cobertura y audiencia era bastante considerable. Radio Cutivalú en Piura, La Voz de la Selva en Iquitos, Radio Marañón en Jaén, Radio Yaraví en Arequipa, entre otras ya habían demostrado su capacidad de movilización a nivel regional, pero no pudieron sumarse a un propósito nacional por falta de una conducción política a la altura de las circunstancias.

Miriam Larco rescata la actuación tanto de la CNR como de RED TV en términos de difusión de la información: “Fueron aliados estratégicos en este cambio, porque gracias a estas redes se pudo hacer un trabajo con distintos medios que no eran las cadenas nacionales. Entonces sí tuvo un buen papel la Coordinadora Nacional de Radio (CNR), que ahora está totalmente debilitada por un tema presupuestal, igual que Red TV” (comunicación personal 2016).

CNR especialmente, a través de su Red Informativa Nacional (RIN), permitió llevar la información que otras cadenas nacionales no querían. Miriam Larco recuerda que cuando hubo esta intención de la ciudadanía o de la sociedad organizada de hacer su proyecto de ley con intervención de expertos, discusiones descentralizadas, marchas y participación, las cadenas nacionales cerraron las puertas del derecho a la información. “Si no hubiera sido por estas redes de radio y televisoras descentralizadas, jamás hubiera podido hacer un cambio legislativo. El papel que jugaron estas organizaciones fue clave.

Ahora en el tiempo, por una razón económica, se ha ido debilitando, pero sí hay que reconocer que también hicieron lo suyo” (comunicación personal 2016).

Marisol Castañeda (2008) sistematizó la campaña de incidencia público-política sobre la Ley de Radio y Televisión: “Afirma tus derechos por una comunicación de calidad”. En esta sistematización da cuenta del contexto en que se dio la campaña, los objetivos, estrategias y resultados obtenidos, buscando identificar los aprendizajes institucionales, así como recomendaciones para la incidencia público-política.

La información era el mayor recurso de la coalición social. De hecho, Calandria es un grupo académico bastante profesional y que tiene mucha producción sobre el tema en torno a medios de comunicación. Una revisión al catálogo de publicaciones de los años 2001 a 2004 nos permitió conocer que Calandria publicó una serie de documentos de monitoreo de medios de comunicación y termómetro mediático. *Ágora Electoral* N.º 17 del 2001 ya se planteaba el tema de la regulación ciudadana de los medios de comunicación. Además, se puede ver una serie de sistematizaciones de acciones de comunicación e incidencia pública, entre ellas acciones de periodismo cívico y periodismo, especialmente a nivel local, así como vigilancia ciudadana de la gestión pública. Incluso *Ágora* N.º 18 se dedicó al tema “Periodistas y Gobierno central. Relaciones peligrosas. A propósito de la independencia de los medios”. El nivel de producción y de investigaciones de Calandria y de la Veeduría en torno a la comunicación y al monitoreo de medios posiciona a la institución como una de las principales referentes de la comunicación en el ámbito nacional. Pero algunos de los actores evalúan que muchas de estas producciones se quedan en el ámbito académico a pesar de los esfuerzos institucionales por masificarlos.

## **5. Sociedad civil y movilización social**

Es conocido que los simpatizantes partidarios sean absorbidos por grupos políticos de poder, quienes se aprovechan de ver en ellos intereses similares a los de su partido.

La coalición corporativa, en cambio, difícilmente podría convocar a una movilización del público para defender su posición, pues no tenía autoridad moral para la convocatoria. Las estrategias de la coalición social fueron por este lado, sabiendo que es una de sus mayores fortalezas. Calandria propuso una serie de herramientas de comunicación para incidencia política, festivales públicos, grafichangas, buzones de opiniones, incluyendo la estrategia de recolección de firmas para apoyar una iniciativa legislativa. No obstante, el nivel de movilización y de salida a las calles para defender la iniciativa legislativa chocaba con una sociedad interesada en otros temas, que pensaba que este debate solo correspondía a periodistas.

Como hemos señalado anteriormente, Calandria logró el mayor pico de movilización cuando se logró el apoyo ciudadano a la propuesta de la ley y se declaró como Iniciativa Legislativa Ciudadana. Incluso, señalan que se recibieron también casi 1000 cartas

institucionales de adhesión, iglesias, ONG, organizaciones sociales, prefecturas y municipios, colegios profesionales, asociaciones empresariales, instituciones públicas y privadas de todo nivel, incluyendo la adhesión de una comunidad campesina que nadie conocía. Pese a ello, Carlos Cárdenas de RED TV plantea como una debilidad de la coalición social pensar las acciones de incidencia solo desde la movilización ciudadana y la participación:

La dificultad principal es que se entendía —me parece— que un movimiento desde la ciudadanía, desde las organizaciones de la sociedad civil, iba a construir en conjunto una ley que después debería tener el respaldo de las organizaciones políticas que vieran en ese proceso un proceso sano, maduro, de reflexión. Eso se estrelló con la cruda realidad, y es que en el Congreso existen tales y cuales congresista de tales y cuales partidos que están vinculados a intereses empresariales y que quiebran todo ese proceso (comunicación personal 2016).

Para profundizar, Cárdenas toma como ejemplo el caso del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONCORTV). En la propuesta ciudadana proponía el CORATV o Consejo Nacional de Radio y Televisión, adscrito a la PCM y con atribuciones para ejecutar la política general del Estado con respecto a la radio y televisión, y para dictar medidas legales necesarias para asegurar la correcta utilización de los servicios de radio y televisión. Con la nueva ley se aprobó CONCORTV, pero como una institución de carácter consultivo y sin ninguna atribución de carácter vinculante.

Según Cárdenas:

Es una muestra clarísima de cómo la idea de ir articulando desde abajo para crear una ley muy meditada carecía de un principio de realidad de quién va a ser el que discuta en el Congreso y que terminen votando a favor o en contra y terminen modificando la ley. Entonces le faltaba articulación con algún partido o grupo de partidos políticos que pudieran hacer ese trabajo en el Congreso para aprobar la ley (comunicación personal 2016).

## **6. Los recursos financieros**

Las organizaciones de la coalición social son básicamente organizaciones sin fines de lucro. Eso quiere decir que dependían de recursos de la cooperación internacional. La que mejor acceso tenía a recursos de la cooperación en la coalición social era Calandria, mientras que CNR y RED TV tenían menor acceso a financiamiento para su funcionamiento o acciones de comunicación.

De hecho, tanto en CNR como en RED TV manifiestan que buena parte de su debilidad institucional tiene que ver con el tema de los recursos financieros. En el caso de Calandria, su actuación en el debate de la ley incluso genera una mejor posición como receptora de recursos de la cooperación. Según el listado de proyectos de cooperación de APCI, tras la aprobación de la Ley de Radio y Televisión, Calandria gestionó un proyecto de comunicación para el desarrollo y la democracia con fuentes multilaterales

que comprenden aportes de agencias de cooperación de Holanda, Reino Unido y Canadá.

## **7. El liderazgo hábil**

Los estudios sobre políticas públicas también explican la forma en que casi todos los antecedentes de cambios de políticas (por ejemplo, los *shocks* externos) predisponen al sistema político para el cambio, pero se necesitan emprendedores hábiles para provocar cambios concretos en las políticas.

Los líderes hábiles tienen una forma estratégica de convencer a las masas con su visión y de atraer recursos de manera eficiente.

Para Ochoa hubo un error de sociedad civil, específicamente de Calandria, de pretender que su iniciativa legislativa sea aprobada en su integridad: “Yo creo que Calandria cometió un error en la forma cómo marcó la cancha. Marcan la cancha y dicen ‘los grandes quieren comerse toda la ley y que salga a su medida’ y, por lo tanto, sostiene que había que darle un giro a estas cosas” (comunicación personal 2017).

En cierta forma, Calandria pretendió ser la antagonista en este debate. Ochoa añade que en medio de este escenario de confrontación el Ministerio de Transportes actuaba como no queriendo soltar el control del poder sobre el sector a su cargo. “En ese triángulo es donde a veces las cosas no se negociaron bien”, asegura.

A su parecer, Calandria en algún momento pudo persuadir de ciertos temas a los representantes de los empresarios para que también puedan ceder algo, pero la actitud no era la de negociar. Esta apreciación del expresidente de la comisión coincide con la afirmación de Marisol Castañeda, quien plantea que la agenda de máxima tenía unos estándares bastante altos porque consideraban que, una vez que entrara la propuesta en el Congreso, el propio Congreso la disminuiría en su tenor y en su impacto sobre la sociedad. No tenían, en realidad, una agenda de mínima, sino que esta se fue conformando en el camino (Castañeda, comunicación personal 2016).

Por su parte, Miriam Larco afirma que CNR tuvo un papel en el sentido de informar, pero no a la hora de incidir en la política pública:

Yo veo en otras organizaciones cómo tienen claras sus demandas posibles inmediatas; exigen al Estado el cumplimiento, saben por dónde moverse, van al Congreso, piden carta a los congresistas. Yo lo veo en las empresas de fines comerciales. Pero para muchos de los radiodifusores educativos sin fines comerciales esa capacidad de negociación de exigencia no existe; eso los debilita frente al Estado.

Además, si querían tener una mayor presencia y liderazgo, les faltaba una agenda política y saber cuáles son los puntos centrales para el desarrollo de la comunicación que estaban exigiendo. Por ejemplo, toda esa lucha por la radio y televisión comunitaria ¿de dónde debió venir? ¿Por qué cuando se hizo una ley de radio y televisión no se pensó en debatir lo que era un medio comunitario y se exigió que se respetara la definición de

medio comunitario? Entonces, ¿dónde estuvieron en esa época los radiodifusores educativos y la gente que trabajó estos temas? (comunicación personal 2016).

Para Cárdenas hay una relación entre la debilidad de los partidos y la de sociedad civil para incidir. Afirma que, con partidos débiles, sociedad civil se queda sin las herramientas para la operación política:

La debilidad de los partidos dejó pasar estas modificaciones que al final terminan construyendo un sistema de medios cojos, que no recoge las reivindicaciones ciudadanas, que no recoge el derecho ciudadano a la comunicación y se lo entrega en bandeja a tres o cuatro empresas grandes. Todo eso es el producto de un periodo convulsionado donde los partidos pierden el norte, pierden agenda, pierden presencial y donde las organizaciones de sociedad civil, que no son partidos, que levantan algunas iniciativas y banderas, no tienen las capacidades operativas que debería tener un partido que tiene las cosas bien claras, que lucha en el Congreso y que presenta mociones (comunicación personal 2016).

Y entonces surge la pregunta sobre los límites y limitaciones del papel político de las organizaciones de sociedad civil para la actuación política. Cárdenas sostiene que las organizaciones de sociedad civil no pueden reemplazar a los partidos políticos:

Las organizaciones de sociedad civil tienen un papel que cumplir, pueden expresar, levantar opiniones, pero no son operadores políticos y difícilmente de los serán. Y si empiezan a operar políticamente, ya pues, se transforman. Necesitan que esto se operativice en funcionarios, ministerios, y en el Congreso ellos tienen que operativizarlo políticamente y eso lo hacen los partidos. Los empresarios sí operativizan, pero ese es el poder del dinero. Efectivamente son presiones políticas que ejercen para cambiar la norma o la ley generada a partir de su poder económico (comunicación personal 2016).

Finalmente, Rodolfo Aquino plantea también el tema del seguimiento a la implementación de la política pública. A su parecer, después del 2004, en el proceso de implementación de la política pública, bajó en intensidad y disminuyó el papel que durante la discusión de la Ley de Radio y Televisión jugó la Veeduría.

Ha habido intervenciones esporádicas, pero no un seguimiento sostenido más consistente como lo que se dio durante el proceso de difusión de la ley. Todo mundo se queda con la norma, pero la norma tiene una serie de "hijos". Un "hijo" de la ley es el reglamento, el otro "hijo" de la ley es el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias (PENAF). Se da en el año 2006 y ha tenido varias modificaciones. Una de las más importantes ha sido, por ejemplo, lo que se refiere a la Televisión Digital Terrestre (TDT). En el 2010 se mete el tema de separar un espacio del espectro radioeléctrico, un espacio para la Televisión Digital Terrestre. Esto se da entre los años 2009 y 2010. En menos de un año tuvimos Televisión Digital Terrestre sin discusión, además, sin la participación de la ciudadanía, sin que sepa en qué consistía el tránsito a la TDT.

## **8. EL BALANCE, EN RESUMEN**

En un primer balance, vale la pena señalar que la Asociación de Comunicadores Calandria asume el liderazgo por parte de sociedad civil a través de la Veeduría Ciudadana, una organización interesada en la democratización de la comunicación en el Perú; así lo manifiesta su actuación en esta coyuntura. Su apuesta por descentralizar el debate de la ley en el Perú y sus acciones para lograr finalmente concretar una propuesta de ley consensuada lo expresan de la misma manera. Vale la pena señalar que esta institución contaba con los recursos económicos por lo menos para poder implementar su estrategia de incidencia. Incluso, podríamos afirmar que su protagonismo en el debate fue también un mecanismo para la búsqueda de nuevos fondos.

Con una mirada política y estratégica desde un sector de profesionales de la comunicación agrupados en la institución y con los recursos para llevar a cabo sus acciones, Calandria podía consolidar su liderazgo en la capital. Aun así, acusaban recibo de su dificultad para pasar de su papel de ONG para el desarrollo a un papel de articulador y líder político, como lo señala Castañeda (2008). Más tarde, en relación con las regiones, se encontró con poca base social de respaldo, poco compromiso del periodismo local que sentía que el problema de la ley era un tema de empresarios, y una clase política nacional y regional que ve la comunicación como difusión. Pese a todo, es sumamente importante en esta historia la capacidad que tuvo Calandria para generar una iniciativa legislativa con 49 662 firmas confirmadas como legales por el Reniec, con lo que se procedió a declararla como Iniciativa Legislativa Ciudadana, entregándola al Congreso en enero de 2004 (Alfaro, 2003). Aunque la ley aprobada no refleja el espíritu de los discutido por sociedad civil y la agenda pendiente así lo señala, la iniciativa es sumamente relevante.

La Coordinadora Nacional de Radio (CNR), pese demostrar su fortaleza como una red durante la “Marcha de los Cuatro Suyos”. Sin embargo, tampoco estaba preparada para asumir un papel de liderazgo político. No hubo debate ni acuerdos internos sobre cómo actuar en esta coyuntura. Tampoco pudo politizar el tema en las regiones, pese a que su fortaleza se encontraba precisamente en las emisoras regionales cuya cobertura y audiencia era bastante considerable. Teniendo entre sus afiliadas a Radio Cutivalú en Piura, La Voz de la Selva en Iquitos, Radio Marañón en Jaén, Radio Yaraví en Arequipa, entre otras. Vale la pena señalar que incluso uno de los presidentes de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso, Mario Ochoa, provenía de las canteras de CNR, como exdirector de Radio Sicuani, una de las fundadoras de la institución; sin embargo, esto no significó una oportunidad para mejorar la incidencia en el Legislativo.

Otra de las instituciones que podría plantear una diferencia es RED TV, en tanto que sus miembros no son los grandes empresarios de la televisión sino más bien los pequeños empresarios locales de la televisión, pero que desgraciadamente estuvieron más bien ausentes del debate. Sus aspiraciones comerciales y su modelo empresarial, aunque en menor escala, no eran distintos al de los grandes medios, como lo señala más adelante Carlos Cárdenas de TV Cultura. En este sentido, tampoco se propusieron una estrategia

política para la participación en el debate. En todo caso, por lo afirmado anteriormente se sentían representados por el discurso de las grandes cadenas limeñas.

Por otro lado, tanto CNR con RED TV pasaban por fuertes necesidades de recursos económicos que más bien los ubicaban en la búsqueda de una estrategia para la sostenibilidad económica. En ambos casos, esto se confirma más adelante con la incorporación de servicios de venta de publicidad o de centrales de medios en sus instituciones, postergando como prioridad la acción política.

Estas organizaciones de sociedad civil, la CNR y RED TV, llamadas a tener una actuación especial por su representación de los medios locales, regionales y educativos, tuvieron y siguen teniendo una actuación reactiva ante la coyuntura en desmedro de una actuación estratégica. Significó, en definitiva, que no se convirtieran en actores en este proceso de políticas públicas de su propia agenda. Esto se explicaría por tres razones:

1. La debilidad política de sus proyectos, que no les permitió tener un enfoque de política pública y una estrategia de incidencia.
2. Debilidad en la articulación interna para definir su actuación institucional y posicionarse desde las regiones como actores del debate, diseño e implementación de políticas públicas.
3. La debilidad de recursos, que hace que sus prioridades estén más bien puestas en la sostenibilidad económica.

Calandria es un actor que destaca cualitativamente:

- a. Pone en agenda el tema y los enfoques de manera técnica a través de la Veeduría.
- b. Establece un plan de incidencia en políticas públicas.
- c. Hace consultas regionales para incorporar diversas expresiones de Sociedad Civil.
- d. Desgraciadamente pese a tener generar una iniciativa legislativa con 49 662 firmas confirmadas como legales por RENIEC y declarada como Iniciativa Legislativa Ciudadana, entregándola al Congreso en enero del 2004 (Alfaro 2003). Los efectos de la misma es limitada en tanto que no logra incidir en la etapa de reglamentación e implementación de la ley.

La actuación de las redes sociales de medios que agrupa a los de carácter local y, en general, a los medios sin fines de lucro, fue importante en la información de los ciudadanos sobre el debate de la ley ante el silencio de los medios comerciales. Pero esta fortaleza, que es importante para la fase de agendación, no fue suficiente para influir en el momento en que se toma la decisión pública y se configura la ley. Hace falta claridad política y el manejo de los mecanismos de incidencia en políticas públicas (*lobby* y presión política). Además, como se plantea en varias ocasiones, tener los recursos — incluidos los económicos— para sostener el accionar de las redes es vital en un proceso de incidencia.

## CONCLUSIONES

Después de analizar y estudiar el caso de la Ley de Radio y Televisión de 2004, podemos llegar a las siguientes afirmaciones:

1. La actuación de sociedad civil y sus posibilidades de incidir en una política pública dependen de las propias capacidades institucionales en términos de recursos, del enfoque de políticas públicas con la que se pretende incidir y de la prioridad del problema público en sus propias agendas institucionales.
2. En el marco del debate y diseño de la Ley de Radio y Televisión, las organizaciones de sociedad civil mostraron una serie de fortalezas y debilidades en su intento de incidir en la política pública. Los problemas institucionales fundamentalmente se notan en las definiciones de la actuación política institucional en relación con la política pública: Tanto CNR como RED TV mostraron una debilidad para debatir internamente y reflexionar sobre la ventana de oportunidad que se abrió tras la difusión de los llamados “vladivideos”; se constata que no tenían planes ni estrategias propias diseñadas, merced a las crisis institucionales que vivían en ese momento. En cambio, Calandria mostró una amplia capacidad para comprender los procesos políticos que vivía la sociedad peruana y buen sentido para aprovechar la ventana de oportunidad. Demostró habilidad para identificar las etapas críticas del proceso de política, especialmente de la agenda; sin embargo, demostró debilidad operativa en el proceso de la formulación y seguimiento de la ejecución de la misma. Esta fue, más bien, una etapa de aprendizaje en los términos que señala Sabatier. Su estrategia tuvo mucha fuerza en su capacidad de manejo de métodos de comunicación en la influencia política y en su capacidad de convocatoria a la participación ciudadana. En este sentido, se confirma que las organizaciones de la sociedad civil necesitan una amplia gama de capacidades técnicas para maximizar sus posibilidades de influir en la política, especialmente en el diseño de la política pública. Además, en las organizaciones de sociedad civil estudiadas se sintió una fuerte debilidad en su estrategia de actuación en redes, trabajando en forma aislada en relación con otros actores.
3. En términos de capacidad operativa, el acceso a recursos fue fundamental. Las limitaciones de recursos limitaron también la capacidad de CNR y RED TV para disponer de un grupo de profesionales que se pudieran enfocar en el proceso y hacer aportes técnicos al mismo. Calandria tenía los recursos económicos que le permitieron asegurar su protagonismo, aunque no fueron los únicos recursos. Además de recursos económicos y un equipo profesional, contaba con investigaciones, publicaciones y capacidad de convocatoria para generar procesos participativos.
4. Los problemas operativos e institucionales de las redes de políticas públicas no explican por sí mismos el grado de incidencia en el diseño de una política pública. En términos de Sabatier, también hay que tener en cuenta el sistema de creencias. En el debate de esta política pública fue determinante el modelo de

desarrollo y el modelo económico hegemónico que se expresa en la decisión de no cambiar la definición de la naturaleza de la actividad de la radiodifusión en la ley. En realidad, se afirma un modelo de mercado. A pesar de la figura de los medios educativos y comunitarios y de los medios públicos que recoge la ley, y que escapan a la lógica comercial, este enfoque prevalece en la práctica y se confirma a través de la asignación de frecuencias.

5. El Estado peruano no es una institución que actúa de manera uniforme políticamente. Por el contrario, congrega en sí mismo una serie de visiones e intereses técnicos y políticos que impactan en la administración pública. Además, está expuesto a una serie de prácticas políticas y administrativas condicionadas por los valores de los propios funcionarios y por prácticas de *lobby* y presión política de los diferentes actores interesados en políticas públicas.



## BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, J. L.

2005 La ley de radio y televisión. Notas para un análisis desde la sociedad civil. *Hacia nuevas rutas éticas en nuestros medios* (pp. 78 - 87). LIMA. Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.

La política, los políticos y los medios. Apuntes sobre el debate de la ley de radio y televisión. *Comunicación y política en una democracia ética por construir*, (pp. 41 - 45). LIMA. ACS Calandria.

2007 Medios públicos y participación ciudadana. En Radio y Televisión Estatal: Una agenda pendiente. *Radio y Televisión Estatal: Una agenda pendiente*. LIMA. Consejo Consultivo de Radio y Televisión.

2011 La concentración mediática es la principal amenaza para la libertad de expresión. *Ideele* (214).  
<https://revistaideele.com/ideele/content/la-concentraci%C3%B3n-medi%C3%A1tica-es-la-principal-amenaza-para-la-libertad-de-expresi%C3%B3n>

2012 Cuando la autorregulación es cosa de risa. *Ideele* (226).  
<https://revistaideele.com/ideele/content/cuando-la-autorregulaci%C3%B3n-es-cosa-de-risa>

Medios y política: Hacia una comunicación plural. *Conexión*, vol 1 (pp. 31-63).  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/conexion/article/viewFile/11556/12080>

Presencia y relatos de (y desde) la diversidad en la radio peruana ¿camino a la inclusión? En *Representación e inclusión en los nuevos productos de comunicación*, (pp. 143-166). Lima: Departamento Académico de Comunicaciones.

2013a Políticas mediáticas desde una búsqueda comunicativa deseada y legalizada. En *Construyendo ciudadanía y desarrollo desde la comunicación*, pp. 174-208. Lima ACS Calandria.

2013b De la instrumentalización política al servicio público en los medios estatales. *Quehacer* (191), pp. 70-75.  
<http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/851/2562.pdf>

2013c La concentración mediática no es un asunto de privados. *Quehacer* (191), pp. 64-69.

<http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/851/2563.pdf>

2014 El poder mediático en acción. *Ideele* (238).  
<https://revistaideele.com/ideele/content/el-poder-medi%C3%A1tico-en-acci%C3%B3n>

Libertad de expresión y empresa. La concentración en debate. *Perú Hoy. Más a la Derecha Comandante*, pp. 133-150.  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/EED927F3F213478605257D32006CC828/\\$FILE/Per%C3%BA-Hoy-julio-2014.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EED927F3F213478605257D32006CC828/$FILE/Per%C3%BA-Hoy-julio-2014.pdf)

Mitos sobre la libertad de expresión en el Perú. *Quehacer (194)*, pp. 44-49.  
Recuperado de <http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/860/2597.pdf>

ACEVEDO, J., ACATE, G., ANCHIVILCA, M., AQUINO, R., AYZANOA, G., CADENILLAS, L., & RIVADENEYRA

2006 *Voces y movidas radiocudadanas* (primera edición). Lima: Coordinadora Nacional de Radio.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F.

1996 Estudio introductorio (pp. 7–73). En Aguilar, L. F., *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

ALFARO, R. M. (Ed.)

2005 *Hacia nuevas rutas éticas en nuestros medios. Memoria de la campaña ciudadana sobre la Ley de Radio y Televisión*. Lima: Calandria, Asociación de Consumidores: Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.

2013 Ciudadanías y medios: Veedurías desde la participación ciudadana. *Commons: Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital* 2(1).  
<https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/3058>

ALVA DE LA SELVA, A. R.

2011 Políticas públicas para las telecomunicaciones y las TIC: el desafío democrático. *Cuadernos de Información* 2011 (28), ISSN 0716-162x.  
<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=97118906008>

2013 Poderes fácticos mediáticos: una agenda de investigación. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 58(217), pp. 215-221

ÁLVAREZ DÍAZ, Á. E.

1992 *Análisis de políticas públicas*. Caracas, Venezuela: Centro de Documentación y Análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

ARDITI, B. (Ed.)

2005 *¿Democracia post-liberal?: el espacio político de las asociaciones* (Vol. 147). Anthropos Editorial.

ARROYO, L.

2007 *ForoSalud: memoria de una experiencia de construcción de sociedad civil 2000-2004*. Lima: CARE PERÚ.

ARTV Es un proyecto con tufillo velasquista (26 de noviembre de 2003) *La República*.

<https://larepublica.pe/politica/339983-artv-es-un-proyecto-con-tufillo-velasquista>

AQUINO HANCCO

2015 La regulación sobre acceso a la prestación de los servicios de radiodifusión comunitaria en el Perú a la luz del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES, CALANDRIA

1994 *Entre públicos y ciudadanos*. Lima: Calandria, Asociación de Comunicadores Sociales.

BECERRA, M.

2003 *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. Buenos Aires: Norma.

2005 “La pobreza de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC’s). Acceso limitado a la información en América Latina”. En Mata, M. *et al.* Democracia y ciudadanía en la sociedad de la información: desafíos y articulaciones regionales (pp. 108-120). Córdoba: ECI.

BECERRA, M. & MASTRINI, G.

2009 *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.

BECKER, C. C.

2005 Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política. En Arditi, B., ¿Democracia post-liberal?: el espacio político de las asociaciones, pp. 45-70.

BELTRÁN, L. R.

1976 Políticas nacionales de comunicación en América Latina. t 1.

2007 La comunicación para el desarrollo en América Latina: un recuento de medio siglo. En Loreti, D. (Comp.), Participación y democracia en la Sociedad de la Información. Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación (pp. 149-187). Buenos Aires: Prometeo Libros.

BETANCOURT, V.

2007 Sociedad civil y sociedad de la información. En AAVV, Democratizar las comunicaciones (pp. 105-115). Santiago de Chile: Universidad de Chile.

BOBBIO, N.

1990 La Sociedad Civil, en: Política. Teoría y Métodos Torres-Rivas, Edelberto compilador San José, C.R.,

*Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (5ª reimpresión). México: Fondo de la Cultura Económica.

- BONILLA, J. Y PATIÑO, G. (Eds.)  
2001 *Comunicación y política. Viejos conflictos, nuevos desafíos*. Santa fe de Bogotá: CEJA.
- BURT, J. M.  
2011 *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima.
- CÁCERES, J. G.  
2013 *Comunidades estéticas e ingeniería en comunicación social. De los mundos emergentes. El caso del movimiento #Yo también soy 132*. *Rizoma*, 1(1), pp. 7-24.
- CALETTI, S.  
2000 *Quién dijo República. Notas para un análisis de la escena pública contemporánea*. *Versión (10)*, pp. 15-58. México: UAM.  
  
Políticas de comunicación: acentos en debate. En Loreti, D. (Comp.), *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación* (pp. 59-67). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CASTAÑEDA, M.  
2008 *Campaña de incidencia público-política sobre la ley de radio y televisión : "afirma tus derechos por una comunicación de calidad" / Marisol Castañeda Menacho*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Letras y Ciencias Humanas. EAP. de Comunicación Lima, Perú.
- CASTELLS, M.  
2007 *Innovación, libertad y poder en la era de la información*. En De Moraes, D. (Coord.), *Sociedad mediatizada* (pp. 175-182). Buenos Aires: Gedisa.
- CEFAÍ, D.  
2003 *Acción asociativa y ciudadanía común. ¿La sociedad civil como matriz de la res publica?*. En Benedicto y Morán (Eds.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes* (pp. 91-115). Madrid: INJUVE.  
  
Los marcos de la acción colectiva. Definiciones y problemas. En Natalucci, A. (Ed.), *La comunicación como riesgo. Sujetos, movimientos y memorias. Relatos del pasado y modos de confrontación contemporáneos* (pp. 49-78). La Plata: Al Margen.
- CHÁVEZ, C.  
2005 *¿Democracia post-liberal?: el espacio político de las asociaciones* (Vol. 147). Anthropos Editorial.
- CHERESKY, I.  
2006 *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (primera edición). Buenos Aires: Miño y Dávila.

COHEN, J. L., & ARATO, A.

2000 *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

COLÍN OLIVARES, C. G.

2012 Nosotros los proles, vosotros los ricos... #Yo Soy 132: Un acercamiento a la percepción que tienen jóvenes miembros y simpatizantes del movimiento #Yo Soy 132 sobre la participación política y la democracia en México.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

2003 Versión abreviada del Informe Final de La Comisión de la Verdad y Reconciliación.

CONAGHAN, C. M.

2002 Cashing in on authoritarianism: media collusion in Fujimori's Peru. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 7(1), pp. 115-125.

CONAGHAN, C. M.

2005 *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. University of Pittsburgh Pre.

CÓRDOBA, L.

2011 La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía. *Argumentos. Revista de crítica social*, (13).

COTLER, J., & GROMPONE, R.

2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima.

COUTIÑO, F.

2012 La elección presidencial de 2012: un análisis sobre la participación de los jóvenes mexicanos. *Debate, Belo Horizonte*, 4(5), pp. 42-50.

DA PORTA, E.

2008 Lo mediático, lo político, lo social: articulaciones y transdisciplina. En Da Porta, E. (Ed.), *Giros teóricos en las Ciencias sociales y Humanidades* (pp. 173-183). Córdoba: Comunicarte.

DAGNINO, E.

2002 Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades. En Dagnino, E. (Comp.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* (pp. 369-395). México: Fondo de Cultura Económica.

DE LA PUENTE MEJÍA

2004 *La sociedad civil y el buen gobierno en Los Nudos Críticos de la Gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno*, IDEA Internacional.

DE MORAES, D. (Coord.)

2005 *Por otra comunicación: los media, globalización cultural y poder*. Barcelona: Icaria Editorial.

- DELAMATA, G.  
2007 La ciudadanía en el movimiento social. En Villanueva, E. & Massetti, A.(Comp), Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy (pp. 51-62). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- DYE, T.  
1975 Understanding public policy. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall. NJ: Prentice-Hall, 1972, pp. xii, 305.
- ESTEINOU MADRID, J. & ALVA DE LA SELVA, A. R.  
2011 *La reforma jurídica de la comunicación social y el Estado fallido en México*. México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información 2011.
- FASCIOLI, A.  
2009 El concepto de sociedad civil en J. Habermas. Actio (33), pp. 33-49.
- FONT, J.  
1997 *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.
- GARCÍA CANCLINI, N.  
1995 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.  
1999 Democratización, política y ciudadanía mass-mediática. En AAVV, Una cultura para la democracia en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA MARZÁ, D.  
2008 Sociedad civil: una concepción radical.  
2012 Sociedad civil: una concepción radical. *Recerca. Revista de pensament i anàlisis*, (8), ISSN: 1130-6149, pp. 27-46.
- GARGUREVICH, J.  
2006 Perú, Medios del Estado y gobiernos. Recorrido histórico. *UNIrevista 1(3)*, pp. 1-7.
- GARRETÓN, M. A.  
2006 Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, pp. 45-60.
- GETINO, O.  
1995 Las industrias culturales en la Argentina: dimensión económica y políticas públicas, Vol. 2. Argentina: Ediciones Colihue SRL.
- GUILLEN, A.; SÁENZ, K.; BADI, M. H. & CASTILLO, J.  
2009 Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1) pp. 179-193.

GÓMEZ, G.

2014 *Agenda prioritaria en políticas públicas de comunicación, estándares y buenas prácticas internacionales*. Perú: PCM.

GONZÁLEZ BARROSO, F.

2015 El marco de coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

GONZÁLEZ BOMBAL, I., & GARAY, C.

1999 Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía. ponencia presentada a ISTR-LAC, Chile.

GRAGLIA, E.

2011 Políticas públicas: fases y fallas como proceso de satisfacción social. *Studia Politicæ (03)*, pp. 49-77.

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

s/f Definición de sociedad civil.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

s/f Definición de sociedad civil.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

HABERMAS, J.

1998 Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. (Trad. Redondo, M. J. Madrid: Trotta).

2002 *Teoría de la acción comunicativa, I y II*. México: Taurus.

Political Communication in Media Society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory (16)*, pp. 411-426. International Communication Association.

HECLO, H., & KING, A.

1978 Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413.

HERRERA, S.

2006 Los Observatorios de Medios en Latinoamérica: Elementos Comunes y Rasgos Diferenciales. *Razón y Palabra* 11(51). México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

HOPPENHAYM, M.

2001 Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista de la CEPAL* (73), pp. 117-128. Santiago de Chile.

INCER MEDINA, G.

2009 *Factores determinantes para completar el proceso de transición de una política pública Desde la fase predecisional a la fase de implementación. El caso del Plan Estratégico de la Zona Seca, Nicaragua* (tesis de magíster). Santiago de Chile: Universidad de Chile.

IPES

2005 Informe de Progreso Económico y Social del BID.

KINGDON, J.W.

2002 *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (2nd ed.). New York: Longman.

KRAFT, M., FURLONG, S.

2006 *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC

KYMLICKA, W. & NORMAN, W.

1997 El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política* (3), pp. 5-39.

LACLAU, E. & MOUFFE, C.

2004 *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LAHERA, E.

2004 *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: Breviarios Fondo de Cultura Económica.

LAMAS, E.

2011 Medios audiovisuales comunitarios: legitimidad y legalidad. un reconocimiento merecido. En Baranchuk, M. *et. al.*, Ley 26.522 Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual (pp. 143-158). Lomas de Zamora: Universidad de Lomas de Zamora.

LORETI, D.

1995 *El derecho a la información*. Buenos Aires: Paidós.

2005 *América latina y la libertad de expresión*. Bogotá: Norma.

MARTINÓN QUINTERO, R.

2007 La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública* 16 (2), pp. 281-318.

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.II\\_2d\\_osem/Ruth\\_Martinon\\_Quintero.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2d_osem/Ruth_Martinon_Quintero.pdf)

2011 El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996).

MASTRINI, G.

2014 *Notas para un análisis de las políticas de comunicación en la región*. Buenos Aires: ALAIC.

MASTRINI, G. (Ed.)

2005 *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.

MASTRINI, G. & BECERRA, M.

2006 *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

MATA, M.

1982 ¿La alternativa legalizada? Una lectura precavida del Informe Mc Bride. En AAVV, *Por una información libre y liberadora*. Lima: CELADEC.

1995 Entre la plaza y la platea. En Schmucler H. & Mata, M. (Coords.), *Política y comunicación. ¿Hay un lugar para la política en la cultura mediática?* (pp. 61-76). Buenos Aires: Catálogos- UNC.

2002 Comunicación, ciudadanía y poder. *Diálogos de la Comunicación* (64), pp. 64-75. Lima, Perú: Felafacs.

2006 Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación. En *Fronteiras, estudos midiáticos*, VIII, (1), pp. 5-15. Sao Leopoldo: Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS).

MENY, Y. & THOENIG, J. C.

1992 *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MILLER, V.

1996 La incidencia política de las ONG y de los organismos populares: ¿cómo se mide el éxito? IDR (Institute for Development Research). Mimeo.

MIRALLES, A.

2002 *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*. Bogotá: Norma.

MOUFFE, C.

1999 *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.

O'DONNELL, G. A., & SCHMITTER, P. C.

1991 *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Editorial Paidós.

OLVERA, A. J.

2000 *Sociedad civil y organizaciones civiles: un breve marco teórico*. Proyecto de gobierno de la Ciudad de México, 34-41. *Documentos de Discusión sobre el Tercer Sector (8)*, pp. 1-19.

<http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/documentos-de-discucion/88-dd0080206/file>

ORTEGÓN QUIÑONES, E.

2015 *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Huancayo: Fondo Editorial de la Universidad Continental.

OSZLAK & O'DONNELL

1981 *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Klisksberg, B. y Sulbrandt (comps.), pp. 89-138.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE

Junio de 2006 Briefing paper N.º 3.

PERLA ANAYA, J.

1995 *La radiotelevisión, espectro del poder y del futuro*. Lima: Universidad de Lima.

2001 *Telecomunicaciones en el Perú: el marco jurídico: el Reglamento general de la Ley de telecomunicaciones comentado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

2003 *¿La mejor Ley es la que no existe?: Debate periodístico sobre radio y televisión*. Lima: DEYCO, Derecho y Comunicaciones : Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social : British Council Peru.

*La ley pendiente de radio y televisión*. Lima, Perú : Universidad de San Martín de Porres, Escuela Profesional de Ciencias de la Comunicación

2005a *La franja electoral y el sistema de partidos*. *Diálogos de la Comunicación (71)*, pp. 68-75.

2005b *¿Valió la pena? ¿La lucha por la ley de radio y televisión. En Perú? Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de la Reforma del Estado*. México: Senado de la República-KAS-AMEDI.

- 2005c La Ley de Radio y Televisión. Análisis y comentarios. Lima: Asociación Calandria.
- 2009 *El derecho de la comunicación en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima.
- PORRAS MARTÍNEZ, J. I.  
2001 Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos* 19 (57), pp. 721-745. México: El Colegio de México, 2001.
- RAMIS OLIVOS, Á.  
2012 Asediar la fortaleza sin ánimo de conquista. La incidencia política de la sociedad cibil en Habermas. *Polis. Revista Latinoamericana* 11(32), pp. 167-181.
- REMY, M. I.  
2004 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones* (Vol. 23). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- REQUENA, J.  
2001 La corrupción en la televisión peruana. Pantalla chica, bolsillo grande. *Revista Probidad*, Edición No. 16.
- REY, G.  
2003 Ver desde la ciudadanía. Observatorios y veedurías de medios de comunicación en América Latina. Buenos Aires: Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/04198.pdf>
- RIVERO CASAS, J.  
2017 El modelo de las Coaliciones Promotoras (ACF) para el análisis de la participación ciudadana de los jóvenes en el cambio y promoción de las políticas de juventud en la Ciudad de México. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México* (25).
- ROITTER, M. M.  
2005 El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil. En *¿Democracia post-liberal?: el espacio político de las asociaciones* (pp. 23-44). México: Anthropos.
- RONCAGLILO, R.  
1982 El NOMIC: comunicación y poder. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* (3), pp. 32-39. Consulta: 26 de marzo de 2018  
<http://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/1680>
- RUIZ SALVATIERRA  
2013 Una propuesta de análisis del impacto de la política pública desde el análisis de la política pública de telecomunicaciones en México.

- SABATIER, P. A., & WEIBLE, C. M.  
2010 *El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y clarificaciones. Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.
- SÁEZ BAEZA, C.  
2013 Políticas públicas de comunicación y participación ciudadana: el caso de la televisión digital en Chile. *Signo y Pensamiento* 32(63), pp. 34-51
- SAFFON, M. P.  
2007 El derecho a la comunicación: un derecho emergente. *EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN: UN DERECHO EMERGENTE* 15, 15.
- SANTIBÁÑEZ, A.; BARRA, M. & ORTIZ, P.  
2009 *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*.  
[http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores\\_en\\_politica.pdf](http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf).
- SEGURA, M.  
2008 Procesos políticos y comunicacionales en Latinoamérica en los últimos 50 años. *Perspectivas de la Comunicación* 1(1), pp. 81-96.  
<http://revistas.ufro.cl/index.php/perspectivas/article/view/13>
- 2011a De lo alternativo a lo público. Las tomas de posición de las organizaciones sociales en vistas a democratizar las comunicaciones (Argentina, 2001-2009). *Derecho a la Comunicación* 1(2), *Revista Científica de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)*. México D.F.
- 2011b Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009) (tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires). Argentina: UBA.
- STAKE, R.  
1999 "El caso único. Investigación con estudio de casos". En Strake, R. E., *Investigación con estudio de casos* (pp. 15-24). Madrid, España: Morata.
- STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEVARRÍA, K.; LORA, E. & PAYNE, M. (Coords.)  
2006 *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. Ciudad de México: Planeta.
- SUBIRATS, J. *et al.*  
2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: ARIEL.
- TANAKA, M. & JÁCOME, F.  
2010 *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima, Perú: IEP -Instituto de Estudios Peruanos.

TELLO, M. D.

2012 Políticas de tecnologías de información y comunicación en el Perú, 1990-2010. *Documentos de Trabajo N.º 335*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

VEEDURÍA CIUDADANA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL

2009 Ley de medios.

<https://www.alainet.org/fr/node/109526>)

VILLAR, R.

2003 Introducción: De la participación a la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. En González Bombal y R. Villar (Comps.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

VIVAS, F.

2001 ¡Somos multiculturales! Toledo, Eliane, la TV y la multiculturalidad. *Caretas*.

<http://www2.caretas.pe/2001/1681/secciones/cinetv.phtml>

WELP, Y.

2008 La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador* (31), pp. 117-130.

YIN, R. K.

1989 Case Study Research. Design and Methods (Revised Edition). *Applied Social Research Methods Series*, 5.

YOUNGERS, C.

2003 *Violencia política y sociedad civil en el Perú: Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios peruanos.