

## Comparativa de modelos en las relaciones Prensa-Estado: Colombia, Italia, Francia, España y Portugal

### Comparative Models of Press-State Relations: Colombia, Italy, France, Spain and Portugal

Josep M. Sanmartí-Roset<sup>1</sup>  
Guadalupe Aguado-Guadalupe<sup>2</sup>  
Raúl Magallón-Rosa<sup>3</sup>

#### Resumen

El objetivo de este artículo es comparar el papel del Estado en la evolución y el desarrollo del sistema de prensa colombiano en relación con los modelos de prensa euro-mediterránea. En este marco se abordan los momentos históricos que se pueden considerar decisivos en la configuración actual del modelo colombiano de prensa y que han influido en su devenir, y se examinan las medidas legislativas más destacadas en el desarrollo del mercado de la prensa en los últimos años.

La influencia del Estado en el desarrollo de las empresas periodísticas se aborda aquí desde las siguientes perspectivas: censura de prensa, sistemas de control de prensa, regulación de la figura del periodista, ayudas a la prensa, pluralismo informativo y límites a la concentración. Se han seleccionado estos aspectos por cuanto son claves para entender las relaciones prensa-Estado.

**Palabras clave:** Colombia, España, Italia, Francia, Portugal, prensa, Estado, euromediterráneo, modelo.

#### Abstract

The purpose of this article is to compare the role of the State in the evolution and development of the Colombian press in relation to European-Mediterranean press models. Within this framework, it considers the historical moments that can be regarded as decisive to the current makeup of the Colombian press and significant in its evolution. The more prominent legislative measures in the development of the press market in recent years are examined as well.

The influence of the state in the development of journalistic enterprises is addressed from several perspectives; namely, press censorship, systems to control the press, regulations concerning the role of journalists, assistance to the press, media pluralism and limits to concentration.

**Key words:** Colombia, Spain, Italy, France, Portugal, press, state, Euro-Mediterranean.

1 Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual, Universidad Carlos III de Madrid, España. josemaria.sanmarti@uc3m.es

2 Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual, Universidad Carlos III de Madrid, España. maguado@hum.uc3m.es

3 Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual, Universidad Carlos III de Madrid, España. raul.magallon@uc3m.es

Recibido: 05/11/09  
Aceptado: 19/04/10

## Introducción

El objetivo de este artículo<sup>4</sup> es analizar el papel del Estado en la evolución y el desarrollo del sistema de prensa colombiano. Para ello se estudian las características singulares del mismo, que son comparadas con los modelos de prensa euromediterráneos y, en concreto, con los sistemas de prensa de Italia, Francia, Portugal y España.

En este marco, se abordan los momentos históricos que se pueden considerar decisivos en la configuración actual del modelo colombiano de prensa y que han influido en su devenir, y se examinan las medidas legislativas más destacadas en el desarrollo del mercado de la prensa en los últimos años.

De este modo se pretenden establecer y distinguir las posibles influencias recibidas por el sistema de prensa colombiano por parte del modelo euromediterráneo (incluyendo posibles iniciativas que la prensa colombiana puede o ha podido desarrollar), y delimitar las singularidades y particularidades que recrea el sistema de prensa colombiano a partir de la evolución histórica, social y democrática del país. Al tratarse de un estudio comparativo, resulta pertinente señalar de inicio que el bloque euromediterráneo (España, Francia, Italia y Portugal) casi siempre ha contado con una decidida actitud reguladora por parte del Estado.

Recordemos también que el modelo euromediterráneo tiene su punto de partida común en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, es decir, en los inicios de la Revolución Francesa. Su artículo 11 sostiene que “la libertad de comunicar los pensamientos y las opiniones es uno de

los derechos más preciosos del Hombre. Todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, debiendo responder sólo de los abusos cometidos en el ejercicio de esta libertad en los casos previstos por la ley”.

Así pues, la Declaración estableció un mandato rotundo para asegurar y regular por ley el derecho a la libertad de información, y este modelo ha prevalecido siempre en el fondo de las diversas medidas reguladoras de estos países. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano entiende la libertad de imprenta como un derecho que hay que preservar positivamente y que al mismo tiempo puede colisionar con otros derechos. En consecuencia, el Estado se presenta como garante tanto de este servicio público como del libre ejercicio del resto de libertades.

La influencia del Estado en el desarrollo de las empresas periodísticas se aborda aquí desde las siguientes perspectivas: censura de prensa, sistemas de control de prensa, regulación de la figura del periodista, ayudas a la prensa, pluralismo informativo y límites a la concentración. Se han seleccionado estos aspectos por cuanto son claves para entender la necesidad de redefinir las relaciones prensa-Estado si se quiere que el sistema de prensa colombiano se desarrolle y evolucione en un contexto informativo de libertad de expresión y competencia global.

## Las líneas maestras de los dos modelos

En los cuatro países euromediterráneos analizados se produjo una ruptura radical del sistema informativo como consecuencia de la implantación de los respectivos regímenes totalitarios entre 1926 y 1976, hecho que no sufrieron los países anglosajones, protagonistas de una continuidad democrática y empresarial. Las medidas tomadas por los distintos Estados de

<sup>4</sup> Este artículo es fruto de estancias de investigación en el Institut Français de Presse (Université Panthéon-Assas- Paris II), en el Instituto de Estudos Jornalísticos de la Universidade de Coimbra (Portugal), y en el Institute of Communication Studies de la Universidad de Leeds (Reino Unido).

**La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano entiende la libertad de imprenta como un derecho que hay que preservar positivamente y que al mismo tiempo puede colisionar con otros derechos.**

acuerdo con su régimen político, determinaron definitivamente el desarrollo de la prensa hasta la actualidad, lo cual permite a su vez comprender las causas que han propiciado estrategias empresariales diversas, y que han dado lugar a un conglomerado empresarial específico con los consiguientes modelos de negocio periodístico en cada país.

En el caso de Colombia, las relaciones prensa-Estado han estado marcadas por la censura, las presiones ejercidas por el narcotráfico y los grupos paramilitares. A pesar de ese ambiente de violencia, si algo ha caracterizado a los periodistas colombianos ha sido la defensa de un periodismo comprometido de denuncia y el periodismo de investigación, lo que ha traído el azote de la represión llevada al máximo extremo. Asimismo, la prensa ha tenido que enfrentarse a un proceso de concentración de cabeceras en manos de familias ligadas al poder político, así como a una desregulación de la profesión con la derogación del Estatuto del Periodista. A su vez, las empresas periodísticas han tenido que desarrollar su negocio dentro de un sistema caracterizado por los impuestos directos a la actividad y en el que la publicidad oficial ha sido utilizada como un elemento de castigo para los sectores críticos, convirtiéndose en una mordaza económica de los diferentes poderes ante la libertad de expresión. Todo ello en un país marcado por bajos índices de difusión de prensa y sin sistemas independientes de control de circulación acordes con los países del modelo euro-

mediterráneo y anglosajón, representados en la International Federation of Audit Bureaus of Circulations (IFABC).

### ***El modelo rupturista euromediterráneo***

Durante las dos guerras mundiales la prensa europea se limitó a defender sus respectivos intereses, tanto de los aliados como de los germanófilos, lo que convirtió a los periódicos en referentes estratégicos y propagandísticos. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se inició un proceso de consolidación y se crearon grandes grupos de prensa en Europa Occidental. Así, los Estados vieron la necesidad de intervenir en el sector informativo. De las experiencias totalitarias y de la guerra los vencedores aprendieron que los medios debían cumplir una función social de servicio público, y se desarrolló entonces la teoría de *la responsabilidad social de los medios*. De 1945 a 1970 se vivió una etapa de expansión económica que repercutió en el desarrollo del sector informativo. Los Estados defendieron la libertad de expresión y, al mismo tiempo, establecieron normas de control de los medios. Paralelamente, se convirtieron en dueños de diarios, emisoras de radio y cadenas de televisión públicas.

### ***Colombia: el estrecho vínculo entre prensa y poder***

Al finalizar el período del Frente Nacional en 1974, y con las elecciones presidenciales celebradas entre 1974 y 1982, se consolidó el triángulo de poder entre medios, políticos y grupos económicos. Esta relación ha sido habitual en Colombia, donde el inicio de la prensa como principal medio de comunicación está ligado estrechamente a la política. Es decir, que casi todos los primeros periódicos fueron fundados por políticos que veían en este medio la mejor y más segura manera de expresar sus opiniones políticas sobre lo que sucedía en el momento.

Otro de sus distintivos es su carácter familiar. Los principales diarios del país han estado ligados al imperio de familias tradicionales que los han sustentado en el transcurso de los años. Como dato curioso cabe destacar que en la prensa nacional casi todos los periódicos han estado vinculados a familias de gobernantes.

Ante los cambios en *El Espectador* de Bogotá, Darío Restrepo, Defensor del Lector de *El Colombiano* de Medellín, denunciaba el azaroso oficio de ser libre: libre de dictaduras, de narcotraficantes, de intereses económicos de los grupos de comunicación y de la presión ejercida por empresas privadas, apuntando que:

el antecedente colombiano de la muerte casi simultánea de varios medios periodísticos, asfixiados por el recorte de la publicidad que se origina en la empresa privada, es un argumento para pensar que la batalla por la libertad de prensa ya no se libra en las dependencias gubernamentales, ni contra leyes de censura, sino en las oficinas de los agentes de publicidad (Restrepo, 2001).

No es menor el control ejercido sobre la prensa a través de la publicidad oficial, que en el caso de Colombia revela una tendencia creciente por parte de funcionarios a utilizarla contra la libertad de expresión, de manera “que se beneficie a los afines y se postergue a los críticos” (Asociación por los Derechos Civiles, 2008). Ante este tipo de prácticas, en el caso de Colombia algunos gobiernos locales han adoptado los llamados Pactos de la Transparencia, que incluyen compromisos para reformar los procedimientos de contratación de publicidad oficial.

### La práctica de la censura

A lo largo de su historia, los cuatro países euromediterráneos estudiados han sufrido episodios más o menos intensos de censura, especialmente durante los años de regímenes totalitarios. La

lucha contra esta censura, que adoptaba distintas formas pero efectos parecidos, marcó sensiblemente la evolución de la prensa, tanto desde la perspectiva empresarial, como de la periodística. A partir de 1978, sin embargo, estos países coincidieron en un modelo democrático en el que las respectivas constituciones y leyes prohíben taxativamente al Estado la práctica de la censura, que en casos excepcionales queda en manos de los jueces.

En Colombia, a pesar de que la libertad de expresión tiene también un reconocimiento constitucional desde 1991, su aplicación en la práctica corre a cargo del crimen organizado que ejerce un poder paralelo al del Estado. Por ello, la situación es más confusa y complicada para los medios.

### **Modelo euromediterráneo: límites a la libertad de expresión y publicación**

El mercado de la prensa portuguesa en su transcurso histórico ha estado marcado por la censura, que fue instituida en 1926 como consecuencia de un golpe militar, y que produjo la correspondiente pérdida de libertad de expresión y publicación. Esta situación perduró hasta el fin del régimen dictatorial del Estado Novo. Tras casi cinco décadas, la censura fue abolida el 25 de abril de 1974 cuando un golpe de Estado puso fin a 48 años de dictadura.

Situación similar se vivió en España, donde la Guerra Civil (1936-1939) abrió una nueva era caracterizada por la intervención del Estado. En este sistema político-administrativo jugó un papel esencial una nueva ley de prensa, que ponía todos los medios al servicio del Estado y le confiaba la misión de reeducar al pueblo en los nuevos valores. La censura previa fue una de las herramientas utilizadas con más intensidad, junto con las consignas y las informaciones de obligada publicación.

**El mercado de la prensa portuguesa en su transcurso histórico ha estado marcado por la censura, que fue instituida en 1926 como consecuencia de un golpe militar, y que produjo la correspondiente pérdida de libertad de expresión y publicación.**

El sistema de censura de 1938 terminó con un limitado proceso de liberación plasmado en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966. El nuevo régimen para la prensa hizo que la empresa periodística pasara del dominio del *interés nacional* al de la iniciativa privada, por lo que las consignas y la censura previa como procedimiento normal quedaron reservadas solamente a casos de emergencia nacional o guerra. Ahora bien, se impuso un Registro de Empresas Periodísticas (REP), y un Registro Oficial de Periodistas (ROP) como los autorizados para ejercer la profesión. Pese a su carácter represivo, esta ley permitió la apertura de algunas áreas de libertad de expresión. “En definitiva, España se había alineado entre los regímenes totalitarios, que fueron los que en el período de entreguerras comenzaron a efectuar la regulación y el control de la profesión periodística como instrumento de control sobre la prensa” (Gay, 1991, p. 388).

En Italia, la Ley 374 del 2 de febrero de 1939 — que derogaba las disposiciones de la Ley 654 de 26 de mayo de 1932— señalaba la obligatoriedad de consignar ocho ejemplares de cualquier publicación impresa a las distintas instituciones (uno para el Ministerio de la Cultura Popular, tres para la Prefectura, uno para la Fiscalía del Rey y tres para la delegación provincial del Ministerio de Educación). De esta ley se destaca, por ejemplo, cómo en su primer artículo también se señalaba que la obligatoriedad comprendía cualquier reimpresión que hubiera sido modificada, tanto en el contenido como en la forma.

Se especificaba también la exigencia de que cualquier publicación hiciera constar de forma visible el domicilio legal del impresor y/o del editor, además del año *por la era cristiana y por la era fascista* de la misma (art. 5). Tras la caída de Mussolini el 25 de julio de 1943 y el referéndum del 2 de junio de 1946 en el que se instauraba la república, se adoptó una nueva Constitución que entró en vigor el 1 de enero de 1948 y que en su artículo 21 garantizaba la libertad de prensa. En Francia, la ley de libertad de prensa de 1881 —en vigor todavía aunque retocada en distintas ocasiones—, suprimió las medidas preventivas vigentes hasta entonces y recortó las medidas administrativas anteriores a la publicación. Sin embargo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) se establecieron algunas reservas legales importantes.

La censura volvió en 1914 a raíz de la Primera Guerra Mundial. Se creó una Oficina de Prensa adscrita al Ministerio de Defensa, que revisaba todos los escritos antes de su publicación, produciéndose numerosos roces entre los periódicos y las autoridades militares. Sin embargo, hizo soportable la guerra a la población civil y se mostró eficaz para mantener la fe en la victoria (Albert, 1970, p. 79). El levantamiento de la censura en 1919 no evitó un fuerte cuestionamiento de la Ley de 1881 por los excesos difamatorios que permitía, hecho que redundó en el progresivo descrédito de la III República. El 28 de agosto de 1939 se restableció la censura, si bien de forma menos estricta que en 1914. Se mantuvo en términos mucho más duros en el territorio de Vichy (1940-1942) y en las zonas ocupadas por los nazis, combinada en el primer caso por consignas y notas obligatorias hasta culminar en una intervención total. Los decretos de 6 de mayo, 22 de junio, 26 de agosto y 30 de septiembre de 1944 emitidos por el gobierno surgido de la Liberación, derogaron la censura pero impusieron severas medidas administrativas que en ocasiones tuvieron un impacto parecido.

La permanencia de estos controles administrativos ha sido considerada como contraria a la libertad de expresión tanto en tiempos de normalidad, como en épocas de excepcionalidad. Así, en el primer caso las autoridades administrativas pueden llegar al secuestro de publicaciones para conservar el orden público. La posibilidad de suspender las garantías constitucionales durante los estados de urgencia, sitio o guerra deja abierta la posibilidad de restablecer la censura (Dérioux, 2005, p. 69).

**Colombia: una prensa marcada por dictaduras, narcotraficantes y grupos paramilitares**

La historia de la prensa colombiana durante el siglo XX estuvo marcada por los ataques a su libertad, ya sea por parte de las dictaduras, del narcotráfico o de los grupos paramilitares. Importante en este sentido fue la presión ejercida sobre los medios durante la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), quien sustentó entonces su ataque a la libertad de prensa con la premisa de que el país necesitaba “una prensa libre pero responsable”. Rojas Pinilla creó la Empresa Nacional de Publicaciones, organismo oficial que controló desde la importación del papel hasta los impresos, y desde la cual se publicó a partir de 1956 el *Diario Oficial*, que buscaba que la voz y el ideario del gobierno tuvieran un alcance masivo.

Pero si hubo un periodo especialmente intenso en violencia censora fueron las décadas de los ochenta y noventa, cuando los narcotraficantes vieron en la prensa una amenaza a sus intereses e iniciaron una escalada de asesinatos que sólo se detuvo cuando los principales dirigentes estuvieron muertos, detenidos o extraditados.

En dicho sentido, ha sido destacable el papel desempeñado por los medios de comunicación en su labor de investigación e información sobre

**A pesar de la estabilidad democrática y de que la Constitución Política de 1991 en su artículo 20 establece los derechos a la libertad de expresión, a informar y a recibir la información, la violencia contra la prensa colombiana ha continuado en los últimos años, instigada por caciques locales, grupos paramilitares y narcotraficantes.**

las acciones de las bandas paramilitares, organizadas al margen de la ley y fortalecidas con dineros procedentes del narcotráfico. Por desgracia, los periodistas pagaron caro su comportamiento, ya que el crimen organizado amenazó, atentó y asesinó a reporteros y directores. La sociedad colombiana sintió entonces, en carne propia, las consecuencias de un problema que ella misma ayudó a gestar (Gómez y Hernández, 2008). El periodismo y los medios de comunicación se enfrentan hoy a un importante reto derivado de sus denuncias a lo que los colombianos han coincidido en bautizar como *parapolítica*.

A pesar de la estabilidad democrática y de que la Constitución Política de 1991 en su artículo 20 establece los derechos a la libertad de expresión, a informar y a recibir la información, la violencia contra la prensa colombiana ha continuado en los últimos años, instigada por caciques locales, grupos paramilitares y narcotraficantes. Ello ha dado lugar a movimientos y agrupaciones de periodistas para denunciar la situación. En este sentido, son de destacar las palabras de C. Velázquez cuando señala que:

es muy preocupante observar que no sólo los actores al margen de la ley están atacando la libertad de prensa, sino que también lo están haciendo —y al parecer con mayor intensidad al menos desde el ángulo de las presiones a las que acceden los periodistas— los actores internos y externos que actúan dentro de la ley, y

que por ende, son los más obligados a acatar la Constitución Nacional (Velázquez, 2003).

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la fortaleza e independencia de los medios de prensa en Colombia los ha convertido en actores políticos de primer nivel. En este sentido, la CIDH maneja información, según la cual los colombianos confían más en los medios que en la justicia, los políticos, la policía, la empresa privada o la Iglesia. Lamentablemente, esta relevancia ha traído aparejado también un aumento sostenido de actos de hostigamiento contra los periodistas, cometidos por los distintos actores de la violencia que azota a Colombia. Las agresiones cometidas en perjuicio de los periodistas tienen como objetivo impedir que cumplan con su misión de informar, por lo que la CIDH considera que constituyen igualmente violaciones del derecho de los periodistas a ejercer su derecho a la libertad de expresión, y del derecho de la sociedad a acceder libremente a dicha información.

Y afirma textualmente que:

Colombia ocupa uno de los primeros lugares en América Latina en cuanto a denuncias sobre agresiones contra miembros de la prensa. En efecto, la Comisión ha sido informada que en los últimos diez años fueron asesinados 122 profesionales de la prensa en Colombia. Durante el mismo período, 37 periodistas fueron secuestrados en dicho país, y 162 fueron víctimas de ataques a su integridad física. La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas reporta que recibió denuncias sobre asesinatos de al menos cuatro periodistas por su calidad de tal en 1997. Señala esta Oficina que muchos periodistas también han sido secuestrados o amenazados, viéndose algunos obligados a salir del país (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999).

La CIDH ha recibido con interés la información suministrada por el Estado sobre la adopción de

medidas concretas para proteger las vidas de los periodistas. Conforme a los datos proporcionados, más de una docena de periodistas cuentan actualmente con la protección del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

En este sentido, el Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana, en uno de sus estudios en torno a esta problemática, encontró que “este país no es tan fértil para la libertad de prensa como afirma el Presidente de la República, Álvaro Uribe, y que los factores de desestabilización y amenaza siguen latentes” (Universidad de la Sabana, 2006).

### **Sistemas de control de prensa**

En los cuatro países euromediterráneos el Estado ha tendido a implantar mecanismos de control más o menos soterrados, aduciendo su función como poder regulador de la prensa entendida como servicio público. En Portugal, la nacionalización de la banca conllevó la intervención en las empresas periodísticas. En España, la rápida liberalización emprendida en los años ochenta condujo a un sistema muy desregulado, aunque con injerencias de distinto tipo en las Comunidades Autónomas. Italia también impuso obligaciones administrativas para las empresas, mientras que Francia organizó un modelo más intervencionista, centrado en la difusión y venta de periódicos.

**Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la fortaleza e independencia de los medios de prensa en Colombia los ha convertido en actores políticos de primer nivel. En este sentido, la CIDH maneja información, según la cual los colombianos confían más en los medios que en la justicia, los políticos, la policía, la empresa privada o la Iglesia.**

Por su lado, Colombia se distinguió por la indefensión práctica en el ejercicio de la profesión periodística, situación que ha sido denunciada por distintos organismos en numerosas ocasiones.

### **Modelo euromediterráneo: control en regímenes de libertad de prensa**

En Portugal, el poder político que se instaló después del 25 de abril de 1974 procedió a nacionalizar los principales títulos de prensa diaria, hasta que en los años ochenta del siglo XX se produce la privatización de los periódicos estatizados. El Programa de la Junta de Salvación Nacional incluía la abolición de la censura y el examen previo, y defendía la creación de una comisión para el control de la comunicación social, el teatro y el cine hasta que fuese promulgada una nueva ley de prensa. Esta comisión debería salvaguardar la emergente democracia de los ataques “reaccionarios”, y tendría competencias para suspender órganos de comunicación social que atentasen contra los principios enunciados por la Junta (Rui, 2002).

El primer gran cambio estructural ocurrido en la prensa portuguesa después del 25 de abril de 1974 fue el paso, en todo o en parte, de un gran número de empresas periodísticas a manos del Estado como consecuencia de la nacionalización de la Banca y de otros sectores básicos, debido a su participación mayoritaria en el capital social de las empresas por los créditos concedidos con anterioridad por la banca a las empresas periodísticas. La nacionalización de la banca y de los seguros trajo consigo la estatización de

**Colombia se distinguió por la indefensión práctica en el ejercicio de la profesión periodística, situación que ha sido denunciada por distintos organismos en numerosas ocasiones.**

los títulos de prensa diaria pertenecientes a los grupos económicos más poderosos.

Tal y como señala Mário Mesquita, curiosamente la nacionalización de la prensa nunca fue justificada desde el punto de vista político, y fue siempre presentada como una consecuencia indirecta de la nacionalización de la Banca (Mesquita, 1996, pp. 360-405).

La Ley de Prensa, publicada el 26 de febrero de 1975, entró en vigor casi simultáneamente con la nacionalización de la banca, lo que trajo como consecuencia indirecta el control del Estado sobre las principales cabeceras. Con la aprobación de esta Ley se consagra la libertad de expresión, de pensamiento y de imprenta integradas en el derecho a la información, así como el derecho a la creación de empresas periodísticas.

En España, la liberalización democrática de la prensa arrancó en 1977 con un decreto-ley que, con el fin de preparar las elecciones generales de junio, anuló o reformó los artículos más restrictivos de la Ley de 1966. Se mantuvo, no obstante, el secuestro administrativo en el caso de noticias contrarias a la unidad de España, a la monarquía o a las Fuerzas Armadas.

Al mismo tiempo, la desaparición del franquista Movimiento Nacional (1977), y el lanzamiento de la Transición, obligaron a pasar la titularidad de sus periódicos al Patrimonio del Estado. Poco después, el primer gobierno democrático (1977-1979) suprimió el Ministerio de Información y Turismo, lo que abría definitivamente la puerta a la desregulación, y por último la Constitución de 1978 derogó todos los artículos de la Ley de 1966 que se le oponían.

La liquidación del sector de titularidad pública y la supresión de las ayudas cerró el ciclo regulador del Estado propio. Como reacción al anterior intervencionismo del Estado y sobre

la base de la Constitución de 1978, el nuevo modelo dejó la evolución de la prensa exclusivamente en manos privadas y sin mediación alguna del Estado, con algunas excepciones a escala autonómica. Anuladas las leyes específicas, a partir de 1989 sólo la legislación ordinaria pasó a regular las empresas periodísticas, con el complemento de algunas leyes como el derecho de réplica o la cláusula de conciencia de los periodistas. En ocasiones, determinadas leyes sectoriales inciden indirectamente en la prensa, como por ejemplo la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, destinada a reglamentar las campañas informativas, publicitarias y comunicativas de la Administración central (Guillamet, 2001, pp. 269-274). Igualmente, las leyes antiterroristas motivaron el cierre de algunos periódicos vascos, como *Egin* (1998) y *Egunkaria* (2003), aunque posteriormente la orden judicial fue anulada en instancias superiores. Asimismo, fueron asesinados algunos periodistas y otros requirieron protección policial.

Si bien ha prevalecido la opinión de que la prensa debe estar sujeta al derecho ordinario, la política desreguladora ha ocasionado polémicas con los partidarios de considerarla como un servicio público que se debe regular, del mismo modo que lo están los medios audiovisuales. En la medida en que el Tribunal Constitucional considera que las Administraciones deben velar por el cumplimiento de los derechos esenciales, las empresas informativas deberían contar con un estatuto propio para salvaguardarlos. Por el contrario, el desarrollo de la ley de ayudas a empresas periodísticas de 1984 definió y reguló las empresas periodísticas y las agencias informativas, pero sólo a efectos de recibir las ayudas previstas (Gay, 1991, p. 406).

En el caso de Italia, en 1948 fue publicada la *Legge sulla stampa* que regulaba el sistema italiano de prensa y que, con diversas modificaciones, ha pervivido hasta la actualidad. En esta ley,

**Las leyes antiterroristas motivaron el cierre de algunos periódicos vascos, como *Egin* (1998) y *Egunkaria* (2003), aunque posteriormente la orden judicial fue anulada en instancias superiores. Asimismo, fueron asesinados algunos periodistas y otros requirieron protección policial.**

compuesta por 25 artículos, se definían las indicaciones obligatorias para las publicaciones impresas, las responsabilidades civiles para sus directores, el registro, las penas por difamación, etc. De esta forma quedaba derogado el Real Decreto de la Ley 13 del 14 de enero de 1944.

No fue hasta 1963 cuando en el artículo 29 de la *La Legge sull'Ordine dei Giornalisti* se exigía la inscripción de los periodistas en un registro de profesionales para la práctica de la profesión periodística. En el artículo 32 se regulaba una prueba escrita y oral de la técnica y la práctica del periodismo como requisito imprescindible a fin de obtener el permiso para ejercer la práctica periodística. A través del artículo 33 se regulaba también el registro de practicantes, que establecía el mínimo de edad en los 18 años, y una declaración del director del medio de comunicación (periódico, radio, televisión o agencia de noticias) que certificase el inicio de la práctica; y posteriormente, tras 18 meses de ejercicio, una declaración de la actividad periodística desarrollada. Para su inscripción era necesario del mismo modo haber superado un examen de cultura general.

La Ley del 29 de diciembre de 1990 confirmó este registro en su artículo 45, señalando que nadie podía ejercer la profesión periodística si no estaba inscrito en el registro profesional (la ley también señalaba que los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad europea son equiparados a los ciudadanos italianos a

la hora de la inscripción en el registro de practicantes si bien no se solicitaba la condición de reciprocidad).

La Ley del 5 de agosto de 1981, en el artículo 10, señalaba la obligatoriedad de inscripción en el registro nacional de la prensa a los editores de periódicos diarios, revistas y agencias de noticias. Y aunque se regulaban los puntos de venta, no se necesitaba ninguna autorización para venderlos en las sedes de los partidos, iglesias, sindicatos que contaran con su pertinente publicación especializada.

Por su parte, el Estado francés se ha caracterizado por un evidente control sobre el sistema de distribución y difusión de la prensa, justificándolo como elemento clave en la defensa del pluralismo informativo y en el acceso a la información. En este marco, la distribución de la prensa francesa por el sistema de venta al número, por el que se difunde el 70 por ciento de los ejemplares, está regida por los principios recogidos en la Ley de 2 de abril de 1947, relativa al estatus de las empresas y grupos de distribución de periódicos y publicaciones periódicas, asentándose en el principio jurídico de que no hay libertad de expresión sin libertad de difusión.

La reglamentación de la distribución pretende garantizar a cada editor el acceso al sistema de distribución que elija, ya sea basado en sus propios recursos, o en un sistema de agrupamiento. Se asienta en el principio de que todos los editores deben ser iguales ante el sistema de distribución. No puede haber discriminación en el acceso del público al periódico que elija a causa del sistema de comercialización de publicaciones. El Estado tiene así la responsabilidad de corregir ciertos mecanismos de mercado para asegurar el pluralismo informativo.

Para lograr sus propósitos la Ley del 47 organiza la distribución en atención al principio

**La distribución de la prensa francesa por el sistema de venta al número, por el que se difunde el 70 por ciento de los ejemplares, está regida por los principios recogidos en la Ley de 2 de abril de 1947, relativa al estatus de las empresas y grupos de distribución de periódicos y publicaciones periódicas, asentándose en el principio jurídico de que no hay libertad de expresión sin libertad de difusión.**

cooperativo, estableciendo un sistema de mensajerías pilotadas por cooperativas de editores, de manera que se garantice la difusión en todo el mercado de cualquier cabecera que lo solicite, eliminando las barreras de entrada para los nuevos editores.

Pero más allá de controlar la estructura, es destacable cómo el Estado interviene igualmente en las condiciones de remuneración de las partes implicadas en el proceso de distribución, estableciéndola en atención a porcentajes sobre el montante de venta. Las comisiones son fijadas por el legislador para asegurar el respeto a la neutralidad de la difusión, considerándose necesarias para evitar una discriminación en la difusión de los títulos, y protegiendo así el principio de igualdad y tratamiento igualitario entre los editores, previsto en la Ley de 2 de abril de 1947.

Sin embargo, este margen limitado de beneficio de los vendedores, unido a la gestión de entre 1.000 y 3.000 productos que les da el distribuidor, ha provocado que el número de quioscos se vaya reduciendo de una forma alarmante, hasta situarse en torno a los 28.000. De manera que en Francia se cuenta con un punto de venta por cada 2.000 habitantes, frente a un punto de venta en España por cada 1.400, o uno por cada 1.000 en Gran Bretaña, o por 800 en Alemania.

Entre 1995 y 2003 se perdieron casi 4.600 puntos de venta en Francia.

El incremento de no vendidos, situado en el 40 por ciento, es otro de los signos del mal funcionamiento del sistema. Las medidas para garantizar el pluralismo fomentan prácticas que propician un incremento de devoluciones, favoreciendo que los editores depositen ejemplares en los quioscos sin ajustar la oferta a la demanda, lo que origina que los vendedores de prensa, más que alentar las ventas, dediquen grandes esfuerzos a la gestión de no vendidos. Ante dicha situación, la Union Nationale de Diffuseurs de Presse (UNDP) ha propuesto modificar las reglas y autorizar a los vendedores a decidir ellos mismos el número de títulos que pueden vender a la clientela y el espacio de venta, bajo responsabilidad de las mensajerías y depositarios de prensa.

### **Colombia: la desprotección de la profesión periodística**

En 1998, la Corte Constitucional de Colombia analizó el tema de la titularidad activa de los derechos enunciados en el artículo 20 de la Constitución Política de 1991. En opinión de la Corte, la ley no puede exigir formación académica como calificación especial a quienes se dedican habitualmente a opinar y a informar, puesto que los derechos reconocidos en la Constitución Política se presuponen a todas las personas. La Corte cita como referente la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) relacionada con el requisito legal de colegiación de periodistas para ejercer su actividad, emitida a petición del gobierno de Costa Rica. En dicha ocasión se desechó esta restricción por no ajustarse a lo previsto en el artículo 13.2 de su Convención. A juicio de la Corte Interamericana, la limitación contenida en la ley violaba tanto el derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cual-

quier medio de su elección, como el derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas (Cifuentes, 2000).

El ejercicio del periodismo está protegido en Colombia por la Constitución, cuyo artículo 73 establece que “la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”. A este respecto, la exigencia de la llamada “tarjeta de periodista”, requerida para el ejercicio de la profesión en Colombia, derivó en un proceso por inconstitucionalidad de dicho requisito ante la Corte Constitucional. Dentro del mencionado proceso, el entonces ministro de Comunicaciones, José Fernando Bautista, expresó que el Gobierno no respaldaba el requisito de la tarjeta de periodista, porque podría convertirse en una limitación a la libertad de información.

En este orden de cosas, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) sentó su postura sobre la cuestión en una declaración emitida el 17 de marzo de 1998 en Puerto Rico. La SIP resolvió “exhortar al máximo tribunal constitucional de Colombia a que derogue el requisito de la tarjeta profesional, cuya vigencia vulnera principios tutelares de la libertad de expresión y contradice la esencia misma del oficio periodístico”. Así pues, la decisión de la Corte Constitucional, adoptada el 18 de marzo de 1998, consistió en declarar inexecutable en su totalidad la norma legal que estableció la tarjeta de periodista, es decir, la Ley 51 de 1975, conocida como *Estatuto*

**La SIP resolvió “exhortar al máximo tribunal constitucional de Colombia a que derogue el requisito de la tarjeta profesional, cuya vigencia vulnera principios tutelares de la libertad de expresión y contradice la esencia misma del oficio periodístico”.**

*del Periodista*. En los fundamentos de la decisión aludida, los magistrados se manifestaron claramente en favor de la protección plena del derecho a la libertad de expresión.

Respecto a los cuestionamientos mencionados, el presidente de la Corte Constitucional de Colombia de esa época, Vladimiro Naranjo, declaró que “toda persona está en la libertad de ejercer el periodismo, pero no se requiere una acreditación oficial para ello. Serán los mismos medios los que deberán determinar eso, de acuerdo con la prescripción de que toda persona es libre de fundar medios de comunicación” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999).

En referencia al reconocimiento profesional del periodista, el investigador Gabriel Fonnegra afirma que:

los dueños de los diarios han trazado invariablemente un círculo de hierro para encarcelar las peticiones salariales y prestacionales. Decir hoy que la paga del reportero sigue siendo un sinónimo de cicatería no resulta un descubrimiento. No hay en Colombia una legislación en que se garantice al periodista la estabilidad, la jornada máxima de ocho horas, el pago de horas extras y festivos, la prima de alimentación, la vivienda, un sueldo básico racional acorde con el costo de vida, un salario mínimo de ingresos, etc. (citado en Bozzi, 2000).

### **Impuestos y ayudas estatales**

Para los editores de periódicos las ayudas a los diarios suponen una tradición normativa consolidada en buena parte de los países europeos, con la excepción de España. Se concibieron para defender y fomentar el pluralismo en plena crisis económica de los años setenta, y desde entonces vienen aplicándose sin interrupción en la mayoría de países. La crisis mundial a partir de 2008 ha intensificado estas peticiones de ayudas del Estado.

### ***Incentivos del Estado en el modelo euromediterráneo***

En el caso de la prensa portuguesa es destacable la implantación del *Porte pago* o pagos por porte (Aguado, 2008, p. 185), instituido a partir del 1 de octubre de 1976, y que consiste en la participación del Estado en los costes de expedición de publicaciones periódicas soportados por los suscriptores residentes en el territorio nacional y en el territorio extranjero. El *Porte pago* estaba respaldado por la obligación estatal de apoyo, justificada legalmente por los ambientes socioeconómicos desfavorables.

Desde finales de los años noventa se inicia una etapa en la que entran en vigor nuevos incentivos, estableciéndose una confrontación entre los que tienen una visión proteccionista del Estado hacia los cerca de 900 títulos de prensa local y regional inscritos en el Instituto de Comunicação Social, y los defensores de un proceso de liberalización con nuevos desafíos en innovación y creatividad, de los que ha de depender la supervivencia de los medios. Así pues, en el 2000 se anuncia el fin del *Porte pago* integral. El secretario de Estado de Comunicación Social, Arons de Carvalho, manifiesta la oposición al anterior sistema que “fomenta la pasividad, el oportunismo y la acomodación al subsidio de dependencia” (Cfr. [www.secs.pt](http://www.secs.pt)).

En 2001 el cambio fue justificado por el Gobierno en atención a la necesidad de modernización y profesionalización del sector prensa, evitando la utilización abusiva de la tasa del cien por ciento

**Para los editores de periódicos las ayudas a los diarios suponen una tradición normativa consolidada en buena parte de los países europeos, con la excepción de España.**

que generaba gastos incontrolables y daba lugar a situaciones de competencia desleal, así como por la necesidad de incentivar la contratación de periodistas. La reducción de los pagos por porte de forma progresiva se debe a la percepción de que es una medida que más que apoyar la lectura apoya a las empresas. El número de títulos de prensa regional se incrementó hasta alcanzar los 900 títulos, en tanto que la tirada ha ido disminuyendo, lo que hace dudar de la efectividad de dicha medida de apoyo al fomento de la lectura de prensa.

A partir de enero de 2005 el sistema de incentivos del Estado a la comunicación social pasó a regularse por el Decreto Ley 7 de 2005, de 6 de enero, con el que se pretende alcanzar objetivos como: convertir la comunicación social de proximidad en un verdadero agente de desarrollo local y regional; abrir de modo consistente los horizontes de la comunicación multimedia; promover la lectura de prensa de proximidad en cuanto verdadero vehículo de cultura; desarrollar acuerdos estratégicos entre los órganos de comunicación sin afectar a su independencia empresarial, e incentivar la contratación de profesionales de la comunicación.

Una vez más los incentivos para la iniciativa empresarial y el desarrollo multimedia, tal y como se especificaba en el Decreto Ley 7 de 2005, de 6 de enero, tenían entre sus objetivos el desarrollo de empresas periodísticas y de radiodifusión de ámbito regional y local, buscando la profesionalización de sus estructuras organizativas y la calificación de su personal, y concretamente estaban dirigidos al apoyo de iniciativas estratégicas, infraestructuras, desarrollo tecnológico y multimedia, y difusión del producto periodístico.

En 2007 los incentivos a la iniciativa empresarial, al desarrollo multimedia y a la calificación y el desarrollo de recursos humanos fueron sustituidos por un único incentivo en el caso de las empresas de comunicación social regionales y

locales: los incentivos a la lectura de prensa regional establecidos en el Decreto Ley 98 de 2007, de 2 de abril. Se trata de un régimen de incentivo a la lectura que fija un sistema proporcional de reparto de los costes de envío postal de publicaciones periódicas, que lleva a cabo una ponderación entre la necesidad de intervención del Estado en la divulgación de la cultura y la identidad portuguesa y, por otro lado, el incremento de nuevos soportes destinados a la divulgación de contenidos informativos. La participación del Estado se establecía en el 60 por ciento de los costes de envío en el 2007, siendo reducida al 50 y 40 por ciento, respectivamente, en los años 2008 y 2009.

Con motivo de la reducción de los pagos por porte de correo, y dentro del plan de incentivos a la prensa, se aprobó en Consejo de Ministros la creación del Portal de la Prensa Regional<sup>5</sup>, que se puso en marcha el 5 de abril de 2007. Dicha iniciativa tiene por objeto permitir el acceso electrónico a los contenidos de las publicaciones periódicas regionales en Portugal y en el extranjero.

El Portal de la Prensa Regional, previsto en el artículo 6 del Decreto Ley 98 de 2007, de 2 de abril, se destina al alojamiento gratuito de ediciones electrónicas de publicaciones periódicas de información general de ámbito regional y de publicaciones de información especializada tipificadas en el artículo 5 de dicho Decreto.

Este Portal resulta del nuevo régimen de incentivos a la lectura y acceso a la información, normalmente conocido por *Porte pago*, y tiene como objetivo estimular la innovación tecnológica del sector y expandir las posibilidades de acceso a las publicaciones periodísticas portuguesas en cualquier parte del mundo.

En el caso de España, los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) (1977-1982) man-

<sup>5</sup> <http://www.imprensaregional.com.pt/>

**En Italia, la Ley del 5 de agosto de 1981 señalaba en el artículo 13 que las administraciones estatales y los entes públicos no territoriales, con exclusión de los económicos, debían destinar a la publicidad de diarios y revistas una cuota no inferior al setenta por ciento del gasto de publicidad previsto, todo ello sin discriminación y con criterios de equidad y objetividad.**

tuvieron un sistema de ayudas a la prensa distribuidas de forma discrecional y que alcanzaron unos 4.000 millones pesetas (25 millones de Euros). A pesar de que su peso ya era mucho menor que durante la etapa franquista, en 1984 con el gobierno socialista se regularon algunas ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas. La ley distinguía entre dos tipos de subvenciones, por un lado, las directas para estimular la difusión en especial de los periódicos de información general menos vendidos, el consumo de papel y la reconversión tecnológica, y por otro, las indirectas de carácter tributario, postal, de distribución y de comunicación, en este caso también para publicaciones no diarias de información general. Entre 1983 y 1987 se concedieron 14.200 millones de pesetas (85 millones de Euros) por concepto de ayudas que eran supervisadas por el Congreso de los Diputados mediante informes anuales (Asociación de Editores de Diarios Españoles, 2008).

La expansión de la economía, es decir, de la publicidad, y las exigencias de la Comunidad Europea a partir del ingreso de España pusieron fin a estas ayudas, lo cual perjudicó a las empresas más pequeñas que requerían medidas proteccionistas para sobrevivir. Las ayudas directas fueron suprimidas por una ley de 1988, que derogó parcialmente la de 1984. Subsistieron, no obstan-

te, algunas subvenciones por razones lingüísticas en diversos territorios del Estado, otorgadas por el Gobierno central pero limitadas a las Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua cooficial. En cuanto a las ayudas indirectas, fueron suprimidas en su mayoría en 1990. En cualquier caso, en 1991 habían desaparecido todas las ayudas estatales. Así, hoy día en España únicamente perviven las relativas al franqueo postal, que tienen una mínima repercusión porque las empresas cuentan con sus propias distribuidoras. Igualmente, se aplica sólo un 4 por ciento de IVA a la venta de periódicos, algo que, no obstante, depende de la normativa comunitaria. Parece imposible la reanudación de ayudas directas a la prensa, pero podrían recuperarse las indirectas a través de reducciones fiscales, especialmente del IVA, y de la publicidad institucional (Morales, 2006, p. 106), así como del fomento a la lectura y de ayudas a la renovación tecnológica (Cambredó, 2006, p. 132).

En Italia, la Ley del 5 de agosto de 1981 señalaba en el artículo 13 que las administraciones estatales y los entes públicos no territoriales, con exclusión de los económicos, debían destinar a la publicidad de diarios y revistas una cuota no inferior al setenta por ciento del gasto de publicidad previsto, todo ello sin discriminación y con criterios de equidad y objetividad. Del mismo modo, en el artículo 16 se señalaba que para reducir los costes de distribución y favorecer los consorcios, las regiones podían tomar medidas de apoyo.

Aunque inicialmente un comité interministerial regulaba el precio, a partir del 1 de enero de 1988 éste pasó a ser libre. Será el Decreto del 24 de abril de 2001 el que señale que el precio de venta establecido por el productor no puede ser modificado en el punto de venta. Desde 1981 hasta 1985, se contribuyó con cantidades que oscilaban entre las 48 y las 24 liras por copia a los editores de diarios que tiraran entre 50.000 y

200.0000 ejemplares. Durante este periodo también se ayudó a las publicaciones no periódicas y revistas a la hora de subvencionar el papel utilizado, llegando hasta las cuatrocientas cincuenta liras por kilogramo (veinte céntimos de Euro). En este mismo periodo se subvenció en total a las agencias de prensa con hasta cuatro mil millones de liras anuales (dos millones de Euros).

En lo que respecta a las tarifas telefónicas, telegráficas, postales y de transportes se destaca una reducción del 50 por ciento en las facturas telefónicas y telegráficas, y de hasta 50.000 millones de liras anuales para los servicios postales y de telecomunicaciones (26 millones de Euros). Del mismo modo, se establecía financiación para la reestructuración económico-productiva, que incluía la mejora en las instalaciones, los equipamientos, la recalificación del personal, etc. Estas ayudas tenían una duración máxima de 10 años. La Ley del 7 de marzo de 2001, continuó el sistema de ayudas, estableciendo un Fondo específico para la potenciación de la red informática, y las conexiones de uso de los circuitos telemáticos internacionales y de los satélites.

En defensa de la lectura y del acceso a la información, el artículo 15 de la Ley de 1981 señalaba que todo instituto o escuela de educación secundaria superior debía tener a disposición de los estudiantes diarios y revistas, además de un local para su lectura. Este derecho a la información se ampliará a partir de 1986, cuando se establecieron también ayudas para las publicaciones italianas editadas en el exterior y para aquellas publicadas en Italia y difundidas principalmente en el exterior.

Del mismo modo, se subvencionaron las publicaciones de "elevado valor cultural", que debían tener una publicidad inferior al 50 por ciento, además de "rigor científico". El límite máximo de financiación no podía ser superior al 50 por

ciento del coste de la obra. Con el objeto de representar el pluralismo lingüístico del país, en el artículo 8 de la Ley de 1987 se señalaba que las contribuciones aumentaban en un 15 por ciento para aquellos diarios enteramente editados en lengua francesa, ladina, eslovena y alemana de las regiones autónomas del Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia y Trentino-Alto Adige.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley de 2001 estableció un Fondo para la promoción del libro y de los productos editoriales de elevado valor cultural que llegó a alcanzar los dos mil millones de liras anuales (un millón de Euros).

En países como Francia, amparándose en la libertad de difusión del pensamiento y en la igualdad en el acceso a las fuentes de información y a la difusión de dicho pensamiento, se ha fomentado un sistema de ayudas enfocadas a la difusión y a la distribución de la prensa. Dichas ayudas a la prensa se inscriben en la política del Estado articulada en tres objetivos principales: ayudas al desarrollo de la difusión, garantías de independencia y defensa del pluralismo de las empresas editoras, y modernización y diversificación multimedia de las empresas de prensa.

Pero al analizar el sistema de ayudas a la prensa no deja de ser llamativo cómo se conjuga un amplio sistema de ayudas para promover la libertad de difusión y el acceso a las fuentes, con un modelo de control reglamentado por parte

**En países como Francia, amparándose en la libertad de difusión del pensamiento y en la igualdad en el acceso a las fuentes de información y a la difusión de dicho pensamiento, se ha fomentado un sistema de ayudas enfocadas a la difusión y a la distribución de la prensa.**

del Estado en lo que respecta a la actividad de las empresas de prensa. De tal manera que se regula por ley el sistema de distribución y los resultados de difusión referidos al volumen de ejemplares, lo que sin duda repercute en las estrategias por desarrollar de las empresas de prensa a la hora de competir. Las ayudas a la prensa son concebidas en Francia como ayudas al lector, y no como ayudas a las empresas.

Las ayudas directas están en su casi totalidad dirigidas a las empresas editoras de periódicos y publicaciones de información política y general. Las otras modalidades de prensa no se benefician más que de manera muy marginal. En las ayudas directas se enmarcan aquellas a la difusión, a la competencia y al mantenimiento del pluralismo, y ayudas conducentes a la modernización y a la diversificación multimedia de las empresas de prensa.

Las ayudas indirectas benefician al conjunto de la prensa. La única condición es que la publicación ha de responder a una serie de criterios ante la Comisión Paritaria de Publicaciones y Agencias de Prensa (CPPAP), como estar en situación de legalidad, aparecer regularmente, al menos una vez por trimestre, destinar menos de dos tercios de su superficie a la publicidad, y ser objeto de una venta efectiva. Estas ayudas están enfocadas hacia el sistema postal, con tarifas preferentes, y al sistema fiscal.

**Pero al analizar el sistema de ayudas a la prensa no deja de ser llamativo cómo se conjuga un amplio sistema de ayudas para promover la libertad de difusión y el acceso a las fuentes, con un modelo de control reglamentado por parte del Estado en lo que respecta a la actividad de las empresas de prensa.**

Las ayudas a la distribución, según se establece en el Decreto 2004-1310 de 26 de noviembre 2004, son destinadas solamente a los diarios nacionales de información política y general en lengua francesa, publicados al menos cinco veces por semana y beneficiarios del certificado de inscripción expedido por la CPPAP. La ayuda es asignada sobre el número de ejemplares vendidos.

### **Los impuestos a la prensa colombiana**

Durante la celebración de los 90 años del periódico regional *Vanguardia Liberal*, el presidente Álvaro Uribe anunció que la exención de impuestos en el papel usado por los periódicos y las editoriales se mantendría y durante su gobierno no se volvería a cobrar más gravámenes a la materia prima de los medios de comunicación escritos, "Hay que dejar que los periódicos prosperen y no tengan afugias para que salgan adelante. Que discutan, controviertan, critiquen, pero que estén sólidos en sus estados financieros para que el ejercicio de sus libertades no tenga perturbaciones de esa naturaleza" (*El Tiempo*, 2009).

El presidente Uribe también explicó que:

cuantas veces se presenta una reforma tributaria, no sé que les pasaba a los ministros de Hacienda, que lo primero que querían era gravar los periódicos e imponerle IVA al papel periódico. Yo les dije: "Eso ni me lo vuelvan a proponer" [...] Miraremos bien la evolución de la prensa en estos periodos de crisis. Y así como durante siete años de Gobierno hemos sido fieles a la promesa de no crearle un solo obstáculo fiscal a la prensa colombiana, estamos dispuestos a revisar lo que haya que revisar para que esta crisis de la economía no le afecte (Presidencia de la República, 2009).

En el aspecto tributario, cabe destacar que en diciembre de 1998 fue aprobada la Ley 488, que gravó con IVA los siguientes servicios (Ministerio de Cultura de Colombia, 2003).

- a. Servicios de prensa, como los de las agencias de noticias (16%).
- b. Conexiones y acceso por satélite (16%).
- c. Servicios de publicidad en periódicos con ingresos mayores a \$3.000 millones —a 31 de diciembre de 1998— (10% hasta el 31 de diciembre de 2000 y 15% a partir de enero de 2001).

A estos impuestos, según los datos de la Sociedad Interamericana de Prensa<sup>6</sup>, hay que añadir otros como son un impuesto del IVA, un impuesto sobre publicidad, y un impuesto sobre otros instrumentos y bienes de capital, todos del 16 por ciento.

### Conclusiones

- En ningún país en el que no hay libertad de prensa hay entidades de control y verificación de la misma. Por tanto, sin transparencia ni conocimiento de la realidad del mercado resulta muy complicado competir en un mercado de la información cada vez más global (Gómez y Marín, 1999).
- El desarrollo de la prensa en la actualidad debe integrar políticas de renovación tecnológica y de adaptación al mercado, con ayudas a los lectores. Una buena iniciativa para desarrollar por el resto de países es la adoptada por el gobierno francés que subvencionará la suscripción gratuita a un diario durante un año a los jóvenes de 18 a 24 años<sup>7</sup>. Además de servir para fomentar la lectura de diarios, esta iniciativa busca

conseguir la fidelización de los jóvenes con una cabecera determinada independientemente de los criterios ideológicos, culturales y económicos de la misma.

- El debate en torno a la profesionalización del periodista, en el caso de Colombia, parece establecerse en torno a una pregunta mal planteada. Como se ha podido estudiar en los casos de la prensa euromediterránea o anglosajona, una reglamentación en torno a su figura no implica una mayor calidad del periodismo que se ejerce. Sí lo es su posibilidad de configurarse como asociación profesional que debate en torno al futuro y desarrollo del oficio que ejercen.
- Mientras que en la prensa euromediterránea el carácter demográfico territorial es fundamental para entender la relación entre prensa regional y nacional, en el caso de Colombia éste sirve para establecer y definir aquellas regiones donde la libertad de expresión está más amenazada. Recordemos que según la Constitución de 1991 Colombia está compuesta por 32 departamentos y un distrito capital, Bogotá.
- La profesionalización de la prensa colombiana sólo podrá concluirse cuando las empresas periodísticas dejen de ser propiedad de actores sociales que tienen una relación tan estrecha con la clase política. Resulta tan perjudicial para el desarrollo del sistema mediático (Hallin y Mancini, 2008) tener intereses en otros ámbitos empresariales (como en Francia e Italia), como la bipolarización política de las opiniones emitidas por los distintos actores mediáticos (como en España).
- Al igual que en el caso de Francia, es importante una regulación que defienda que todos los editores deben ser iguales ante el sistema de distribución. El Estado tiene así

6 Impuestos que afectan a la producción de diarios, periódicos y revistas. Sociedad Interamericana de Prensa. Actualizado al 26 de mayo de 2009. Disponible en [http://www.sipiapa.org/v4/impuestos\\_pais.html](http://www.sipiapa.org/v4/impuestos_pais.html).

7 Desde el 27 de octubre de 2009 lo pueden hacer a través de la página web [www.monjournaloffert.fr](http://www.monjournaloffert.fr). Con un presupuesto de 5 millones de euros al año, y una duración de 3 años, esta iniciativa espera ofrecer 200.000 suscripciones. De este modo, cada lector recibirá un ejemplar a la semana como estrategia para desarrollar socialmente unos hábitos de lectura que estaban siendo transformados tras la aparición de Internet.

la responsabilidad de corregir ciertos mecanismos del mercado para garantizar el pluralismo informativo (Aguado, Sanmartí y Magallón, 2009).

- La regulación por parte del Estado de los límites a la concentración empresarial no puede entenderse sólo en términos ideológicos sino también en relación con el pluralismo informativo que ofrecen los distintos grupos de comunicación en prensa, radio y televisión. En el caso de España, por ejemplo, no existe una regulación en cuanto a la prensa, pero sí en cuanto a los límites de las empresas audiovisuales.
- En cierta forma, puede haber un problema de análisis de contenido en relación con los estudios sobre la prensa colombiana. Sin dejar de tener en consideración que la situación de violencia en la que se encuentra el país es una de las grandes preocupaciones de la sociedad, una reflexión en profundidad sobre el tipo de sistema de prensa y el papel del Estado de la misma determina y limita su propio desarrollo.

Como conclusión, podemos afirmar que las facultades de comunicación colombianas deben seguir desarrollando a nivel académico y docente una de las grandes virtudes de sus profesionales, el Periodismo de Investigación. Una especialidad del periodismo que en los países euromediterráneos y anglosajones cada vez es más reducida y de peor calidad. Como ha señalado la CIDH, en Colombia la ciudadanía *confía más en los medios que en la justicia, los políticos, la policía, la empresa privada o la Iglesia*. Todo lo contrario de lo que ocurre actualmente en muchos países europeos, donde se considera que cuanto menor influencia —en sentido clásico— tienen los medios de comunicación en la ciudadanía mayor desarrollo democrático tiene ésta.

## Referencias

Asociación de Editores de Diarios Españoles (2008). *Libro Blanco de la Prensa Diaria*. Disponible en [www.aede.es](http://www.aede.es) [Fecha de acceso: 15 de septiembre de 2009].

Aguado, G. (2008). *El mercado de la prensa portuguesa*. Madrid: FIEC.

Aguado, G., Sanmartí, J. M. y Magallón Rosa, R. (2009). España, Francia, Italia y Portugal: cuatro modelos diferenciados de prensa euromediterránea. *Revista Observatorio (OBS\*)*, 3 (2). Disponible en <http://www.obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/233> [Fecha de acceso: 6 de octubre de 2009].

Albert, P. (1970). *L'Histoire de la Presse*. París: Presses Universitaires de France.

Asociación por los Derechos Civiles. Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (2008). *El precio del silencio. Informe sobre los abusos de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta*. Open Society Institute.

Bozzi, S. (2000). *GT: ética y periodismo*. Disponible en <http://www.eca.usp.br/alaic/chile2000/7%20GT%202000Etica%20e%20Comunicacao/SaraBozzi.doc> [Fecha de acceso: 4 de noviembre de 2009].

Cambredó, A. (2006). *La visió i l'experiència de les empreses de premsa espanyoles. Ajuts a la premsa a Europa*. Barcelona: ICOM/UAB.

Cifuentes, E. (2000). La libertad de expresión en Colombia. *Lus et Praxis*, 6 (001), 195-271. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/197/19760114.pdf> [Fecha de acceso: 17 de noviembre de 2009].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos (1999). El derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Disponible en <http://www.cidh.org>

org/countryrep/Colom99sp/capitulo-8.htm [Fecha de acceso: 18 de noviembre de 2009].

Décret 2002-629 du 25 avril 2002 instituant une aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.

Décret 2004-1309 du 26 novembre 2004 modifiant le décret 99-79 du 5 février 1999, modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.

Décret 2004-1310 du 26 novembre 2004 modifiant le décret 2002-629 du 25 avril 2002 instituant une aide à la distribution de la presse nationale d'information politique et générale.

Décret 2005-749 du 04 juillet 2005 modifiant le décret 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.

Décret 2005-1455 du 25 novembre 2005 modifiant le décret 88-136 du 9 février 1988.

Décret 2006-656 du 2 juin 2006 modifiant le décret 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.

Decreto-Ley 24/1977 de 1 de abril sobre Libertad de Expresión.

Dérieux, E. (2005). *Droit des médias*. Paris: Éditions Dalloz.

*El Tiempo* (2009). "Gobierno Nacional mantuvo exención de impuestos al papel periódico",

10 de noviembre. Bogotá. Disponible en [http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/gobierno-nacional-mantuvo-exencion-de-impuestos-al-papel-periodico\\_6083427-1](http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/gobierno-nacional-mantuvo-exencion-de-impuestos-al-papel-periodico_6083427-1)

Gay, C. (1991). La regulación del ejercicio de la profesión periodística. *Revista de Administración Pública*, 126, 385-408.

Guillamet, J. (2001). El periodismo en la transición del franquismo a la democracia. Factores políticos, económicos y profesionales. *La comunicació audiovisual en la història*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.

Gómez, J. C., Hernández, J. C. (2008). Aproximación a los acontecimientos que hacen la historia de la libertad de prensa en Colombia (1948-2007). *Observatorio de Medios*. Bogotá: Universidad de La Sabana. Disponible en <http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/observatorio2006/miembros.htm> [Fecha de acceso: 29 de octubre de 2009].

Gómez, J. L., Marín, O. (eds.) (1999). *Historia del Periodismo Universal*. Madrid: Síntesis.

Hallin, D. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados (Comparing Media Systems, Cambridge University Press 2004)*. Barcelona: Editorial Hacer.

Impuestos que afectan a la producción de diarios, periódicos y revistas. Sociedad Interamericana de Prensa. Actualizado al 26 de mayo de 2009. Disponible en [http://www.sipiapa.org/v4/impuestos\\_pais.html](http://www.sipiapa.org/v4/impuestos_pais.html).

Legge 2 febbraio 1939, 374. "Norme per la consegna obbligatoria di esemplari degli stampati e delle pubblicazioni".

Legge 8 febbraio 1948, 47. "Disposizioni sulla stampa".

Legge 5 agosto 1981, 416. "Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria".

Legge 25 febbraio 1987, 67. "Rinnovo della legge 5 agosto 1981, 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria".

Legge 7 marzo 2001, 62. "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, 416".

Ley de Prensa de 22 de abril de 1938.

Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966.

Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación.

Ley 29/1984 de 2 de agosto por la que se regula la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas.

Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información.

Ley 29/2005 de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional.

Loi 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications periodiques.

Loi 86-897 du 1 août 1986 Portant Réforme du régime juridique de la presse. *Journal Officiel*, 54 du 2 août 1986, pp. 9529-9530.

Loi 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. *Journal Officiel*, 32, d'1 d'octobre de 1986, pp. 11756-11759, 11763-11766.

Loi 86-1210 du 27 novembre 1986 complétant la loi n 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

Mesquita, M. (1996). *Os meios de comunicação social. Portugal, 20 anos de democracia*. Lisboa: Temas e Debates.

Ministerio de Cultura de Colombia (2003). *Impacto Económico de las Industrias Culturales en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Cultura de Colombia.

Morales, A. (2006). *Les ajudes a la premsa a Espanya. Ajuts a la premsa a Europa*. Barcelona: ICOM/UAB.

Presidencia de la República de Colombia. Secretaría de Prensa (2009). *Palabras del Presidente Álvaro Uribe Vélez, en la conmemoración de los 90 años del diario Vanguardia Liberal*. 11 de septiembre. Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/septiembre/11/16112009.html> [Fecha de acceso: 4 de noviembre de 2009].

Restrepo, D. (2001). "El Espectador de Colombia: agonía de un periódico". *Chasqui*, 76. Disponible en <http://chasqui.comunica.org/76/dario76.htm> [Fecha de acceso: 18 de octubre de 2009].

Rui, F. (2002). *A Comunicação Social em Portugal no Século XX - Fragmentos para a História de um Servidor de dois Amos. Panorama da Cultura Portuguesa no século XX*. Porto: Ed. Afrontamento. Fundação Serralves.

Universidad de La Sabana (2006). Observatorio de Medios. Disponible en <http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/observatorio2006/miembros.htm> [Fecha de acceso: 15 de septiembre de 2009].

Velásquez, C. A. (2003). El estado de la libertad de prensa en Colombia: una mirada con énfasis en las regiones. *Palabra Clave*, 8, 11-34. Disponible en [http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/palabraclave/downloads/pclave\\_008-01.pdf](http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/palabraclave/downloads/pclave_008-01.pdf) [Fecha de acceso: 5 de octubre de 2009].