

XII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación

ALAIC, Lima, 6 al 8 de agosto de 2014

Datos de la autora: María Soledad Segura, Universidad Nacional de Córdoba y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina, sole_segura@yahoo.com.ar

Nombre del GT en el que presentará la ponencia: CT 18 Ética, libertad de expresión y derecho a la comunicación

Título de la ponencia: Democratización de la comunicación y nuevas leyes de radiodifusión en América Latina. Algunos ejes de comparación con estándares internacionales y propuestas de la sociedad civil

Resumen: En esta ponencia comparamos las principales similitudes y diferencias de las nuevas regulaciones de radiodifusión y telecomunicaciones impulsadas en este siglo por los gobiernos de la llamada nueva izquierda latinoamericana? sus aproximaciones y distancias con respecto a las recomendaciones de organismos supranacionales y con respecto a las propuestas de reforma impulsadas por la sociedad civil organizada de cada país? así como sus respuestas a las condiciones de los sistemas mediáticos y a las disputas políticas en cada país.

Nos proponemos los siguientes objetivos: caracterizar al sistema de medios en Latinoamérica para mostrar por qué es necesario transformarlo? reconstruir las condiciones socio-históricas que hicieron posibles los procesos de cambio de las reglas de juego de la radiodifusión en cada país, con especial mención a la participación de actores tan cruciales como poco conocidos en estos procesos: las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional y los organismos supranacionales? y, finalmente, comparar algunas de las principales características que asumen estas reformas, entre sí y con respecto a los estándares internacionales de derechos humanos y a las propuestas de la sociedad civil.

Texto completo:

Tema, objetivos y características del estudio

En esta ponencia comparamos las principales similitudes y diferencias de las nuevas regulaciones de radiodifusión y telecomunicaciones impulsadas en este siglo por los gobiernos de la llamada nueva izquierda latinoamericana?sus aproximaciones y distancias con respecto a las recomendaciones de organismos supranacionales y con respecto a las propuestas de reforma impulsadas por la sociedad civil organizada de cada país?así como sus respuestas a las condiciones de los sistemas mediáticos y a las disputas políticas en cada país.

Nos proponemos los siguientes objetivos: caracterizar al sistema de medios en Latinoamérica para mostrar por qué es necesario transformarlo?reconstruir las condiciones socio-históricas que hicieron posibles los procesos de cambio de las reglas de juego de la radiodifusión en cada país, con especial mención a la participación de actores tan cruciales como poco conocidos en estos procesos: las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional y los organismos supranacionales?y, finalmente, comparar algunas de las principales características que asumen estas reformas, entre sí y con respecto a los estándares internacionales de derechos humanos y a las propuestas de la sociedad civil.

Se trata de un estudio comparativo de las principales características de las nuevas leyes integrales de radiodifusión (Argentina, 2009? Ecuador, 2013 y Venezuela, 2005 y 2010), de telecomunicaciones (Bolivia, 2011), de radiodifusión comunitaria (Uruguay, 2007) y de televisión de pago (Brasil, 2011) en los países con gobiernos ubicados “a la izquierda del centro” (Panizza, 2005) en este siglo en Latinoamérica. Comparamos también estas características con las recomendaciones de la CIDH y de los Relatores de Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADPH (2001 y 2007), y de UNESCO (2008). Asimismo, las comparamos con las propuestas de la sociedad civil organizada de cada país que intervinieron en el debate público sobre las reformas de comunicación.

Enfoque teórico

Asumimos una perspectiva constructivista de las políticas públicas que reconoce el papel de los actores sociales y las disputas de poder que implican estos procesos. Nos distanciamos así de la visión de las políticas públicas definidas exclusivamente por las elites políticas y económicas. Por lo tanto, no realizamos un abordaje sólo de sus aspectos formales, institucionales y administrativos de modo pretendidamente neutral, sino en tanto proceso conflictivo en el que se ponen en juego intereses ligados a posiciones y poderes relativos (Freedman, 2013). De

modo similar, la perspectiva constructivista del derecho entiende que éste “no es solamente el producto del debate legislativo o de razonamientos judiciales”, sino que “es el resultado de procesos culturales complejos en los que intervienen distintos actores sociales e institucionales, desde diferentes posiciones de jerarquía y poder y con distintos recursos a su disposición” (Álvarez Ugarte, 2013).

En los casos en estudio, es frecuente reducir el análisis de los procesos que derivaron en los cambios legales, a la confrontación entre los gobiernos y las principales corporaciones mediáticas de cada país. En esta ponencia, sin dejar de considerar a estos dos actores clave, el enfoque elegido nos permite prestar particular atención a la participación y las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en estos debates y a los niveles de incidencia de organismos supranacionales en las reformas llevadas a cabo. Esta opción impone también poner en cuestión el modo de concebir a estos actores en relación con los Estados y los mercados.

Por un lado, partimos de la certeza de la heterogeneidad de la sociedad civil y de su autonomía relativa frente a los otros dos sectores. No adscribimos a su “beatificación” como esfera eminentemente democrática por oposición al mercado como ámbito orientado sólo por el interés, y al Estado como ente cuyo único objetivo es la dominación? sino que, por el contrario, reflejamos su complejidad e interrelaciones. En particular, mostramos los vínculos entre el sistema representativo de gobierno y la sociedad civil que, en muchos casos, reivindica formas de participación directa y que, si bien en muchos casos representa intereses legítimos de algunos sectores sociales, está lejos de representar al conjunto o a una porción significativa de la sociedad (Sorj, 2010).

Por otro lado, el análisis planteado nos obliga a poner en cuestión la relación entre lo global, lo nacional y lo local como espacios para la acción colectiva y para la definición de políticas públicas, y el vínculo entre los actores nacionales e internacionales para impulsarlas. Si bien reconocemos la relativa incidencia de los organismos supranacionales y de la sociedad civil internacional en los debates sobre las reformas de políticas de comunicación en el continente, asumimos una postura crítica frente a quienes sostienen que estos actores transnacionales tienen poder suficiente para imponer políticas a los Estados-nación. A pesar de asumir su existencia y relevancia, tomamos distancia de la celebración sin más del incremento de la participación cosmopolita de la sociedad civil global como conjunto de instituciones que impulsan nuevas formas de inclusión y participación ciudadana que contribuirían a la

democracia mundial (Segura, 2010). Por el contrario, nos interesa mostrar, en las particulares condiciones históricas de cada nación, los complejos y, sobre todo, estratégicos vínculos entre las organizaciones cívicas locales, las organizaciones de la sociedad civil internacional, los organismos supranacionales y el Estado.

Este debate nos plantea también la discusión sobre los tipos de democracia y el complejo vínculo entre sistemas de democracia representativa y mecanismos participativos (Del Águila y Vallespín, 2003). En relación a esto, en términos comunicacionales, es relevante analizar los mecanismos específicos en que nuevos tópicos y perspectivas adquieren aceptabilidad para ser incluidos en la agenda pública, los particulares modos en que nuevos sujetos invisibilizados, silenciados o despreciados –cuya voz se considera no autorizada- y modalidades culturales de expresión obtienen legitimidad para plantearlos en el espacio público, y las formas económicas de propiedad de los medios se tornan accesibles para la mayoría (Fraser, 2006).

La democratización mediática: los fundamentos

De acuerdo con la tradición de estudios críticos latinoamericanos de políticas de comunicación, la democratización de las comunicaciones se define de acuerdo con los valores de acceso, participación, derecho universal, diversidad y equidad (Pasquali, 1991). Desde esta perspectiva consagrada a nivel internacional en el Informe MacBride en 1980, las políticas, regulaciones y/o prácticas tienden a democratizar las comunicaciones en tanto trabajan por ampliar:

- las posibilidades de acceso al consumo de medios y productos comunicacionales más numerosos y variados y/o a su producción.
- las formas de participación social en un triple nivel: el de la definición de políticas de radiodifusión, la gestión de sus instituciones y empresas de radiodifusión, y en la producción de programación propia. Así, este principio aparece ligado a la diversidad, la pluralidad, la identidad cultural, y la promoción del trabajo y la industria nacionales.
- el derecho universal a la comunicación como noción que incluye a los derechos ligados a ésta: a ser informado, a informar y expresarse, a participar de la comunicación pública sin limitaciones por cualquier medio. Es un derecho de toda la población, no sólo ya de los propietarios de los medios de comunicación ni de los profesionales que ejercen el periodismo. Por tratarse de un bien social, los servicios de comunicación son públicos y los actores que los prestan –sean privados, estatales o comunitarios- deben garantizar este

derecho a todos los sujetos. El Estado se torna entonces un actor clave para garantizar su efectivo cumplimiento.

- la diversidad de contenidos entendida no sólo como cantidad (pluralidad, que podría significar muchos operadores con ofertas variadas pero que pertenecen a pocas manos), sino también diferencia, disparidad, tanto a nivel interno de cada medio (referida a contenidos, fuentes de información, modalidades expresivo-culturales que se reproducen)? y externa (referida a los actores que incluye la organización del sistema mediático).
- la equidad en la circulación de la información entre naciones, regiones de un país, fuerzas políticas, comunidades culturales, entidades económicas y grupos sociales. Esto implica redes de transmisión multilaterales que permitan los enlaces periferia a periferia, periferia-centro, la distribución diversificada de programas, la regionalización de las emisiones, la producción descentralizada.

En términos regulatorios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los relatores sobre Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos promueven defender el derecho humano a la libertad de expresión con medidas positivas del Estado para evitar la concentración de la propiedad de los medios y asegurar el ingreso de nuevos actores (social-comunitarios y estatales) al sistema de medios (ONU, OEA y OSCE, 2001? ONU, OEA, OSCE y CAPDH, 2007). La UNESCO en 2008, incluyó además las reglas de desconcentración de la propiedad.

Por otra parte, la democratización de las comunicaciones es un proceso, no un estado claramente definido. Es un camino con una orientación, pero no un punto predeterminado de llegada (Segura, 2011). Es más, el camino se define, mientras es realizado. La orientación de ese camino –como vimos- ha sido definida en términos generales por la comunidad de naciones en la UNESCO en 1980. Sin embargo, el trazado de ese camino es particular de cada sociedad en la medida en que implica como condición sine qua non escuchar a cada sector que la integra para interpretar sus demandas (Fraser, 2006).

Se trata, además, de un proceso que se da en el marco de relaciones de fuerza desiguales. Las esferas públicas no son espacios igualitarios, sino que reproducen las desigualdades sociales, culturales, económicas y políticas de cada país y del conjunto de naciones (Fraser, 2006). Por

eso las disputas por la democratización de las comunicaciones son indisociables del estado de las relaciones de fuerza en el proceso social global (Segura, 2011).

La democratización de las comunicaciones es condición necesaria –aunque no suficiente– para la democratización política y social (Mata, 2006). Sin posibilidades de ejercer plenamente el derecho a la comunicación, se restringen seriamente las posibilidades de reclamar la vigencia, ampliación o reconocimiento de otros derechos sociales y políticos. Por lo tanto, las disputas por la democratización de las comunicaciones están indisolublemente ligadas a las luchas por la democratización de otras áreas de lo social (Fraser, 2006? Caletti, 2005? Segura, 2011). Por ende, la relación entre medios y política en nuestras sociedades mediatizadas está en el centro de estas preocupaciones.

Las luchas simbólicas son cruciales a la hora de comprender y construir imágenes de mundo, de configurar proyectos de sociedad e identidades colectivas, de conocer y hacer (Bourdieu, 2000). En nuestras sociedades mediatizadas, los medios de comunicación de masas ocupan una posición central –aunque no determinante– en estas disputas (Mata, 1999? Verón, 1998? Sodré, 1998). Entonces, lo que está en juego en el sistema mediático es el control de las representaciones sobre lo común producidas y puestas a circular en los medios de comunicación de masas. Las normas que regulan esta competencia definen buena parte de los recursos que fundan la mayor o menor probabilidad de influencia de cada agente. Por eso, los sujetos les otorgan importancia a las reglas, ya sea para subvertirlas o conservarlas.

El sistema de medios: las condiciones

En los países latinoamericanos, el sistema de medios se caracterizó históricamente por la iniciativa privada y la explotación comercial dependiente de la publicidad, la complementaria ausencia de medios públicos no gubernamentales con audiencia real junto con la existencia de medios comunitarios confinados a la ilegalidad o limitados en su desarrollo, el alto nivel de concentración de la propiedad liderado por pocos grandes grupos y la centralización de la producción de contenidos en los principales centros urbanos (Becerra y Mastrini, 2009). Las regulaciones de la radiodifusión, en línea con el modelo estadounidense, organizaron el sistema mediático en gran medida regido por las leyes del mercado y en base a la noción de la comunicación y la información como mercancías (Mastrini y Mestman, 1996? Monje, 2008).

Desde su aparición y hasta los años 80 la propiedad y gestión de los medios estaba en manos de grupos empresariales de carácter familiar que se expandieron y dieron lugar a los enormes conglomerados que controlan los medios en la región hasta la actualidad. En los años 80 y 90 las legislaciones sobre radiodifusión en Latinoamérica permitieron el ingreso de capitales privados extranjeros y transnacionales, en algunos casos, ajenos a las industrias infocomunicacionales y vinculados con los mercados financieros, la convergencia tecnológica y la profundización de la concentración en la propiedad de los medios de la región. Se conformaron así mercados oligopólicos en todos los países (Becerra y Mastrini, 2009).

Si bien los procesos de concentración de medios se desarrollan en casi todo el planeta, la profundidad y consolidación que demuestran en América Latina es distintiva. Las cuatro principales empresas en cada industria de la cultura y la información controlan, en promedio del 77% al 82% de los mercados. Es más, casi la mitad del mercado de productos y servicios de la información y la comunicación en la región se halla, en promedio, controlado por un solo operador. A los procesos de concentración horizontal o monomedia registrados en la región antes de la década del 90, se añadieron las concentraciones multimedias y conglomerales, es decir que pocos grupos tenían predominio en el cruce de sus propiedades en varias industrias en simultáneo (Becerra y Mastrini, 2009).

La relación de estas empresas mediáticas con los gobiernos ha estado históricamente basada en la mutua necesidad y el mutuo beneficio. Es un vínculo problemático, pero orgánico. En mercados mediáticos débiles e inestables en los que sólo los canales y radios líderes en audiencia subsisten sólo con publicidad, los gobiernos les garantizan la sustentabilidad económica, no sólo por medio de la publicidad oficial, sino también de múltiples vías indirectas: condonación de deudas, desgravación impositiva, subsidios, entre otras medidas (Becerra, 2009)¹.

Los medios públicos apenas se desarrollaron. En muchos países como los de Centroamérica y el Caribe no existían. En tanto, en los países en los que sí se pusieron en marcha pronto –como México, Colombia, Brasil, Chile y Argentina- quedaron en manos de los gobiernos de turno. El abandono, la falta de financiamiento, la pobreza de contenido y los periódicos cambios de rumbo contribuyeron a deteriorar su credibilidad y, por lo tanto, a reducir su audiencia. Quedaron relegados a un lugar secundario en el sistema mediático (Arroyo, Becerra, Castillejo y Santamaría, 2012). En algunos países este lugar secundario funcionó como subsidiario: se

¹ Esto demuestra que ya existía una periódica intervención del Estado en el mercado de medios, pero para otorgar discrecionalmente ayudas a las empresas de medios, que no hubieran podido subsistir sin este auxilio.

asumía que las audiencias eran satisfechas por la programación privada, mientras que los medios de gestión estatal cubrían únicamente algunas de las franjas de contenidos que los operadores privados no exploraban.

Los medios del sector social-comunitario son una parte esencial del sistema mediático en todos los países de América Latina, en gran medida, porque han acompañado a los movimientos sociales en las críticas condiciones económicas y políticas que atravesaron sus campesinos, pueblos originarios y sectores populares urbanos. Se desarrollaron también en base a la desconfianza de organizaciones de la sociedad civil con respecto a los Estados. A pesar de su inserción social y territorial y su enorme trabajo cotidiano, hasta 2004, en ningún país de la región eran legalmente reconocidos como prestadores de servicios de radiodifusión (Segura, 2014).

Los procesos de reforma

Durante las profundas crisis económicas, sociales y políticas atravesadas por los países de la región, a fines del siglo XX y principios de este siglo, comenzaron a registrarse los primeros signos de una crisis de credibilidad mediática a causa de la concentración del mercado mediático y la evidente participación de los medios masivos de comunicación en la legitimación de las políticas neoliberales predominantes en la década anterior. Al acentuarse las distancias entre la información ofrecida y las demandas y expectativas de la sociedad, y la invisibilidad de unos temas y actores o la legitimación de otros, se profundizaron la crítica social a los modelos de construcción de información, del periodismo y de los medios, y las demandas ciudadanas de información y expresión (Mata, 2006?Alfaro, 2004?Rey, 2003).

Como planteé en trabajos anteriores (Segura, 2014), en estas condiciones, las organizaciones de la sociedad civil impulsaron reformas democratizadoras del sistema mediático.

A partir de 2004, en Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador se constituyeron alianzas plurales y diversas integradas por entidades y personalidades de prestigio en el ámbito comunicacional y social que impulsaron reformas de las legislaciones de radiodifusión en gran parte de los países de la región. Las integraron organizaciones de radios comunitarias y medios cooperativos, gremios, movimientos sociales, académicos, organizaciones sociales, organismos de derechos humanos, pueblos originarios y, en algunos casos, también funcionarios de segunda y tercera línea de áreas gubernamentales vinculadas a políticas de comunicación en cada país. Muchas

de estas entidades venían sosteniendo observatorios de medios o habían participado de la Campaña por el Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información (CRIS por sus siglas en inglés). En casi todas estas alianzas, participan redes internacionales de comunicación como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica, Agencia Latinoamericana de Información y Asociación Mundial de Comunicación Comunitaria. Todas estas alianzas desarrollaron la estrategia de proponer principios básicos como base de futuras legislaciones democratizadoras de los sistemas mediáticos y en los casos de Uruguay y Ecuador elaboraron también proyectos de ley de radiodifusión.

En otros países como Brasil, México y Perú no llegaron a constituirse alianzas, pero las organizaciones sociales tienen un papel destacado en la discusión de políticas de comunicación. En Brasil participaron activamente de la Conferencia Nacional de Comunicación convocada por el gobierno federal en 2009 para debatir y negociar las regulaciones del sector entre actores privados, sociales y estatales. Además, se destacan organizaciones como el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación que impulsa un proyecto actualmente en debate en comisiones del Congreso Nacional. En México en 2001 se conformó la Mesa de Diálogo de la Sociedad Civil que consensuó una propuesta y la presentó en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de Medios Electrónicos convocada por el gobierno federal ese año. En ese país, se destaca la actividad de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información que en 2002 impulsó una iniciativa ciudadana para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. En Perú, la Veeduría Ciudadana de Medios de Comunicación impulsada por la Asociación Civil Calandria también mantiene una intensa y prolongada militancia y llegaron a presentar uno de los proyectos de ley de radio y televisión debatidos en el parlamento en 2004. En tanto, en lugares como Chile y Paraguay, las asociaciones de radiodifusión comunitaria son fundamentalmente reactivas, pero no dejan de movilizarse para mejorar sus posibilidades.

Las propuestas de estas organizaciones se centran en el derecho a la comunicación como superador de las libertades y derechos vinculados a ésta, como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos. Recuperan los principios de las luchas por democratizar las comunicaciones desarrolladas en los años 60 y 70 -reflejados en el Informe MacBride- y problematizan también las nuevas condiciones de producción de valor de la comunicación, el orden público internacional sobre derecho a la información y los desarrollos tecnológicos. Plantean la necesidad de repartir en tres tercios el espectro radioeléctrico entre los medios

estatales, los no lucrativos y los comerciales, para asegurar el acceso equitativo de todos los sectores. Promueven un Estado interventor y garante del Derecho a la Comunicación, como instancia privilegiada de construcción y regulación de lo público.

Estas iniciativas cívicas a nivel nacional se produjeron en un momento de resurgimiento, a nivel transnacional y latinoamericano, de la movilización de la sociedad civil en torno a la reivindicación del derecho a la comunicación. Las organizaciones de la sociedad civil nacional formularon propuestas con la misma orientación que lo hicieron las redes latinoamericanas y transnacionales de comunicación que desde principio de siglo protagonizaron los debates por la democratización de las comunicaciones (Calabrese, 2004? Mastrini y De Charras, 2005? Mattelart, 2005). Lo hicieron frente a los Estados y las corporaciones en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 y 2005) y junto con otras organizaciones sociales en el Foro Social Mundial (desde 2001). A nivel transnacional, las organizaciones de la sociedad civil impulsaron la Campaña CRIS y la Red Latinoamericana de Comunicación lideró la campaña a nivel continental. Las acciones internacionales y continentales de las redes de comunicación se coordinaron y planificaron. No así, en cambio, las desarrolladas a nivel nacional, aún cuando fueron coincidentes históricamente y tuvieron similar orientación. Sin embargo, la participación de las redes regionales y mundiales de comunicación que actúan en cada país y los contactos entre agentes vinculados a las organizaciones y universidades aseguraron los diálogos e intercambios de experiencias. Además, la producción misma de una estrategia –sobre todo, si resultaba novedosa y/o eficaz- constituía fuente de inspiración para ser replicada en otros lugares.

En algunos países, las propuestas de la sociedad civil fueron acompañadas por manifestaciones populares en las calles. Fueron multitudinarias en la Argentina, pero también hubo en Brasil, Ecuador y Venezuela.

Por lo tanto, las disputas por la democratización de las comunicaciones no se restringen a un enfrentamiento entre los gobernantes y los principales grupos de medios. Propuestas de reforma sólidas, elaboradas por actores con alta legitimidad social, y la movilización social han sido imprescindibles en estos procesos².

No obstante, la voluntad política de la mayoría de los gobiernos de la llamada nueva izquierda latinoamericana fue condición necesaria para llevar adelante las reformas. La mayoría de ellos

² Estas reformas se impulsan también en momentos de convergencia tecnológica y ante el inminente advenimiento de la televisión digital. Esto permite la posibilidad de multiplicar señales, modifica la estructura y funcionamiento del negocio de los medios y las tradicionales corporaciones mediáticas se enfrentan a nuevos y poderosos competidores: las empresas de telecomunicaciones.

están llevando adelante reformas profundas en las políticas de comunicación (cambios constitucionales, legislativos y regulativo-administrativos) que implicarían modificar la estructura y el funcionamiento de los sistemas mediáticos. Los cambios en políticas de comunicación que impulsan, siguen los lineamientos generales de sus políticas contrarias a los esquemas neoliberales aplicados en los años 90. En mayor o menor medida, presentan desafíos al *stablishment* económico, activan a los sectores populares, recuperan el rol interventor y productor del Estado, reivindican a la sociedad civil como espacio de acción política a través de mecanismos de democracia participativa y procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado (Etchemendy, 2008; Nazareno, 2010). Estas modificaciones generaron la férrea oposición de los grandes conglomerados mediáticos históricamente reacios a cualquier cambio que modifique sus posiciones privilegiadas. Por estas razones, entre estos gobiernos y los empresarios de medios de comunicación se registran altos niveles de confrontación (Natanson, 2010; Waisbord, 2013; De Moraes, 2012; Padilla, 2010).

Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009 incorporaron el derecho a la comunicación en sus nuevas constituciones nacionales. En tanto, en 2005 Venezuela sancionó la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (RESORTE) y la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos en 2010; en 2007 Uruguay la Ley de Radiodifusión Comunitaria; en 2009 Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; en 2011 Bolivia la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación y Brasil la Ley de Televisión Paga; en 2013 Ecuador la Ley Orgánica de Comunicación. Por su parte, Uruguay y Brasil debaten proyectos legislativos de comunicación audiovisual; y Venezuela un proyecto de radiodifusión comunitaria³.

En cambio, los gobiernos de Chile y Paraguay impulsaron reformas parciales y con orientación restrictiva sobre legislaciones de medios comunitarios⁴. Y otros gobiernos de izquierda como los de Nicaragua y El Salvador no impulsaron reformas.

Las nuevas normas: coincidencias

³ Por otra parte, gobiernos con diferentes orientaciones políticas como los de México, Colombia y Perú también modificaron sus regulaciones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en este siglo: la Ley de Radio y Televisión en 2005, la Ley de Radiodifusión Comunitaria en 2009 y la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión en 2013, respectivamente.

⁴ En Paraguay el ex presidente Fernando Lugo había vetado estas reformas pero el Congreso Nacional rechazó el veto.

Las principales coincidencias de todas las normativas aprobadas o en debate en países gobernados por la llamada nueva izquierda latinoamericana, se dan en aspectos que respetan los estándares internacionales de derechos humanos en materia de comunicación que mencionamos y que responden a demandas de la sociedad civil analizadas. Estos aspectos son los siguientes:

1. Limitaciones a la concentración: Todas incluyen disposiciones que buscan impedir o limitar la concentración vertical, horizontal o cruzada de los medios. Esta disposición adopta las recomendaciones de los Relatores sobre Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADH. La más ambiciosa en este sentido es la legislación argentina porque, además de las restricciones a la formación de monopolios u oligopolios, incluye una cláusula que establece un plazo de adecuación a la ley para quienes excedieran los límites con anterioridad. Retoma uno de los Indicadores de Desarrollo Mediático propuestos por la UNESCO en 2008 y establece un mecanismo para poner en vigencia reglas anti-monopólicas que no son expropiatorias, no implican intervenciones estatales, estatizaciones, ni cancelan licencias por anticipado. La regulación obliga a que sea el mismo grupo empresario el que proponga, conduzca y administre su propia desconcentración.
2. Ingreso de nuevos actores: Casi todos los países incorporaron el reparto del espectro radioeléctrico entre actores privados-comerciales, estatales y comunitarios. De este modo, también retoman las recomendaciones de los organismos internacionales que buscan fomentar la diversidad, pluralismo, acceso y participación en el sistema mediático.
 - 2.1. Creación o Fortalecimiento de medios públicos: A partir de las reformas implementadas en la última década, todos los países latinoamericanos con gobiernos de la nueva izquierda desarrollaron y/o fortalecieron sus medios públicos. Los países que no las tenían, crearon nuevas emisoras, los que ya tenían las multiplicaron, fortalecieron las existentes, les cambiaron el perfil e incrementaron los recursos que se les destina. Gracias a este proceso, todos los países cuentan ahora con medios estatales y las radios, televisoras del Estado comenzaron a revertir su desprestigio al disputar audiencia y mejorar su desempeño. Hay importantes experiencias como las de integración regional en la televisora multiestatal sudamericana Telesur y en la Unión Latinoamericana de Agencias de Noticias, o la de los canales educativos argentinos Encuentro y Paka Paka. La mayoría de los países conformó un sistema de medios públicos compuesto por un organismo estatal generalmente

autónomo encargado de la propiedad y gestión, una agencia nacional de noticias, una o varias estaciones de radio, uno o varios canales de televisión y, en algunos casos, diarios estatales gratuitos o de pago (baratos). Se incrementó también la participación social en su control. Algunas legislaciones como la argentina, crearon instituciones de participación parlamentaria y social en los medios públicos. No obstante, los segmentos informativos y los de opinión y debate de la radio y televisión continúan en su mayoría signados por la lógica gubernamental y, por lo tanto, por la escasez de pluralidad interna.

- 2.2. Reconocimiento de medios comunitarios: Las nuevas leyes de radiodifusión sancionadas en este siglo XXI en América Latina contemplan a los medios no lucrativos y las legislaciones de Uruguay, Argentina, Bolivia y Ecuador les otorgan un lugar relevante al aplicar el principio de reserva de un tercio del espectro radioeléctrico. Esto representa un cambio radical en materia de derecho a la comunicación.
- 2.3. Reconocimiento de medios de pueblos originarios: Varias normativas establecen también reservas de frecuencias para Pueblos Originarios. De este modo, procuran reflejar la pluralidad cultural, étnica y nacional de cada Estado. Esto se resolvió de diferentes modos en cada país. En Bolivia, se les reserva un 17 por ciento del espectro radioeléctrico de la reserva para el sector sin fines de lucro. En la Argentina, en cambio, se incluye a las comunidades de pueblos originarios como personas de derecho público, por lo que se establece la asignación directa de frecuencias y no el concurso público.
3. Cuotas de pantalla: Varias legislaciones establecen mecanismos de impulso a la producción nacional de contenidos mediante la fijación de cuotas de pantalla. Estas medidas están inspiradas en el proteccionismo y el nacionalismo cultural, así como una política industrial y de generación de empleo. Es otra de las principales transformaciones que proyectan las nuevas normativas como la argentina de servicios de comunicación audiovisual y la brasileña de televisión de pago.

Las nuevas normas: divergencias

Las divergencias más relevantes entre estas nuevas normas se producen en torno a mecanismos regulatorios que contrarían los estándares internacionales de derechos humanos en materia de comunicación.

1. Restricciones o control de medios comunitarios: Por una parte, Chile (Ley de Servicios Comunitarios y Ciudadanos de Radiodifusión de Libre Recepción), Paraguay (Ley General de

Telecomunicaciones de 2009 vetada por el presidente y rechazado el veto por el Congreso) y Brasil constituyen casos de reformas limitadas en el ámbito de los medios comunitarios porque incluyen importantes restricciones especialmente en la cobertura y en las posibilidades de financiación (sobre todo en el uso de la publicidad). En el otro extremo, en Venezuela, en 2012 el proyecto de Ley de Comunicación del Poder Popular que está a la espera de la aprobación final por la Asamblea Nacional podría permitir la transformación de los medios comunitarios en aparatos paraestatales de comunicación política. Impulsa medios comunitarios financiados con fondos públicos, organizados a partir de tejido comunitario en la sociedad civil, pero parecen estar destinados, en última instancia, a un control estructurado desde las organizaciones políticas de base.

2. Control de contenidos: La Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de Venezuela y la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador han sido criticadas por los Relatores de Libertad de Expresión de la OEA y de la ONU por: establecer disposiciones que imponen limitaciones de contenido (prohibición de publicar información definida por el gobierno como reservada), crear mecanismos de censura (el Estado designa un veedor en cada medio, el Estado controla y sanciona las violaciones al código de ética cada medio debe elaborar) y establecer incentivos fuertes para la autocensura (disposiciones y figuras ambiguas como la de “linchamiento mediático”, condicionamientos previos de la información a publicar como los de veracidad y oportunidad).
3. Restricciones para practicar el periodismo: La ley ecuatoriana establece el requisito de título universitario para practicar el periodismo. Esto vulnera los principios internacionales de Derechos Humanos según los cuales el periodismo se puede practicar sin condición alguna de titulación, asociación profesional, ni registro en institución alguna del Estado.

Cierre

A pesar de estas diferencias no menores, la mayor parte de estas reformas legales sientan las bases para la formulación e implementación de políticas de comunicación que democratizan la estructura y funcionamiento de los sistemas mediáticos.

Si bien es todavía pronto para evaluar los resultados de la implementación de estas políticas, ya podemos constatar un logro relevante. Estas transformaciones han revitalizado un debate que, a partir de las posiciones enfrentadas, recupera algunos de los temas más complejos relacionados con la comunicación, el papel de los medios, sus vínculos con la política y su rol en

las democracias. Y, lo que es más importante: esta discusión ha excedido los límites de los círculos de especialistas para extenderse al conjunto de la ciudadanía y lo ha hecho bajo los principios del derecho humano a la comunicación y la democratización mediática.

Además, la participación ciudadana en la definición de las políticas de comunicación contribuye a la profundización de la democracia en términos de profundización de la deliberación y socialización de la toma de decisiones. Aunque no implica el reemplazo total de la incidencia de las elites políticas y económicas en la definición de las políticas públicas, se constatan niveles crecientes de participación de la sociedad civil en las políticas de comunicación.

Por otra parte, es evidente la persistencia de lo nacional como centro de poder para definir las políticas de los medios de comunicación aún en medio de la globalización y la transnacionalización de los capitales de las corporaciones mediáticas. Los movimientos sociales locales y nacionales que intervienen en comunicación participan en las redes ciudadanas globales y los movimientos globales juegan un papel importante, porque proporcionan legitimidad y apoyo a las propuestas de la sociedad civil nacional, permiten el intercambio de asistencia técnica entre las organizaciones nacionales y, en algunos casos, la financiación de algunas actividades de la sociedad civil local. Como son los Estados los que definen las políticas de comunicación, las entidades de la sociedad civil que impulsan su reforma necesitan comprometerse y negociar con los gobiernos.

Bibliografía

Álvarez Ugarte, R. (2013) "Una mirada desde los movimientos sociales al pasado, presente y futuro de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", en: Revista Argentina de Teoría Jurídica, Vol. 14, No 1, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

ALFARO, R. M. (2004) Ardua democratización. Las batallas de un observatorio de medios. In: Etcéter@.

Arroyo, L.? Becerra, M.? García Castillejo, A. y Santamaría, O. (2012) Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina. Buenos Aires: Tecnos, PNUD, BM, FIIAP.

BECERRA, M. (2009) Las cuentas pendientes de los medios. In: Clarín. Buenos Aires. 10/10/09.

BECERRA, M. y MASTRINI, G. (2009) Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América del Siglo XXI. Prometeo Libros: Buenos Aires.

- BOURDIEU, P. (2000) *Cosas Dichas*, Gedisa: Barcelona.
- DEL AGUILA, R. y VALLESPÍN, F. (2003) *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial: Madrid.
- CALABRESE, A. (2004) "The promise of civil society: a global movement for Communication Rights", en: *Continuum. Journal of Media and Cultural Studies* 3, Vol. 18, Sept. 2004, pp. 317-329.
- CALETTI, S. 2005. Políticas de comunicación: acentos en debate. In: D. LORETTI, G. MASTRINI Y M. BARANCHUK (orgs.) *Participación y democracia en la sociedad de la información*. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación. Buenos Aires: Prometeo.
- De Moraes, Dênis (2011) *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*, Paidós, Buenos Aires.
- ETCHEMENDY, S. (2008) ¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina. In: *Revista Umbrales* 5, julio 2008, pp. 103-112.
- FRASER, N. (2006) Reinventar la justicia en un mundo globalizado. In: *New Left Review* 36, enero/febrero 2006. Ediciones Akal: Madrid.
- Freedman, D. (2013) Conferencia en: VIII Congreso Internacional de la ULEPICC "Comunicación, políticas e industria. Procesos de digitalización y crisis, sus impactos en las políticas y la regulación", UNQ, Quilmes, 10 al 12 de julio de 2013.
- MacBride, Sean y otros (1980) *Communication and Society Today and Tomorrow, Many Voices One World, Towards a new more just and more efficient world information and communication order*, Kogan Page, London/Uniput, New York/UNESCO, París, págs. 166-174.
- Mattelart, A. 2005. Pasado y presente de la Sociedad de la Información entre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, en: Loreti, D. G. Mastrini Y M. Baranchuk (orgs.) *Participación y democracia en la sociedad de la información*. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación. Buenos Aires, Prometeo.
- MASTRINI, G. y DE CHARRAS, D. (2005) 20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI o el mismo amor, la misma lluvia. In: *Anuario Ininco* 1, Vol. 17, págs. 217-240.
- Mastrini, G. y Mestman, M. (1996) "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota", en: *Cuadernos de Información y Cultura*, Nº 2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

- MATA, M. C. (2006) Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación. In: *Fronteiras. Estudos Midiáticos 1*, Vol. 8. UNISINOS: Porto Alegre, en./ab. 2006, pp. 5-15.
- (1999) De la cultura masiva a la cultura mediática. In: *Diálogos de la comunicación 56*, FELAFACS: Lima, pp. 80-91.
- Monje, D. 2008. La imposible región. In: IX Congreso Latinoamericano de Investigación de la Comunicación, ALAIC, México DF, 2008.
- NATANSON, J. (2010) Medios y 'Nueva Izquierda': algunos apuntes impresionistas. In: RINCÓN, O. (ed.) *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*, FES: Bogotá.
- NAZARENO, M. (2010) ¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el 'giro a la izquierda' de América Latina. In: *Estudios 23-24*, enero-diciembre 2010, pp. 175-191.
- ONU, OEA y OSCE (2001) Declaración conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión, "Desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo". Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=48&IID=2>
Consultado en: febrero de 2011.
- ONU, OEA, OSCE y CADHP (2007) "Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión", de El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Amsterdam. Disponible en: <http://www.osce.org/es/fom/29826> Consultado en: febrero de 2011.
- PADILLA, A. (2010) A Venezuela na idade média. In: MEDINA, C. (org.) *Liberdade de expressão. Direito à informação nas sociedades latino-americanas*. Fundação Memorial da América Latina: São Paulo.
- PANIZZA, F. (2005) Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America. In: *Political Studies*, vol. 53, 2005, pp. 716-734.
- Pasquali, Antonio (1991) "Qué es una radiodifusión de servicio público", en: *El orden reina. Escritos sobre comunicaciones*, Monte Ávila Editores, Caracas.

- REY, G. 2003. Ver desde la ciudadanía. Observatorios y Veedurías de Medios de Comunicación en América Latina. In: REY, G. y otros (2003) Veedurías y observatorios. Participación social en los medios de comunicación. Buenos Aires: Colectivo La Tribu, pp. 12-21.
- SEGURA, M. S. (2014) "La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica", aceptado en febrero de 2014 para publicar en: *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO-Ecuador, Quito. *En prensa*.
- (2011) Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009). Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales, UBA. Disponible en: <http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/tesis/> Consultado en: enero de 2014.
- (2010) "Las esferas públicas como lugares de disputa. Una relectura de Fraser desde las teorías y prácticas de la comunicación en Latinoamérica", en: Morey, Patricia y Boria, Adriana (edits.) *Teoría social y género. Polémicas en torno al modelo teórico de Nancy Fraser*, Catálogos, Buenos Aires. Págs. 323 a 344.
- SODRÉ, M. (1998) Reinventando la cultura. La comunicación y sus productos. Gedisa: Barcelona.
- Sorj, B. (2010) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- UNESCO (2008) *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*, PIDC-UNESCO, París.
- VERÓN, E. (1998) Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada. In: en: FERRY, J.-M.; WOLTON, D. y otros *El nuevo espacio público*. Gedisa: Barcelona, pp. 124-139.
- WAISBORD, S. (2013) *Vox Populista. Medios, populismo, democracia*. Buenos Aires: Gedisa.