

La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica

Civil Society and the Democratization of Communications in Latin America

María Soledad Segura

Doctora en Ciencias Sociales. Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Correo electrónico: sole_segura@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: agosto 2013

Fecha de aceptación: febrero 2014

Resumen

A pesar de que la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las corporaciones mediáticas, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un inédito protagonismo en su debate y formulación. Reconstruimos las condiciones que hicieron posible que la sociedad civil impulsara reformas en las políticas de comunicación de la región y caracterizamos a estas organizaciones y sus propuestas. Abordamos sus logros de incidencia en las regulaciones del área, así como los desafíos que esta nueva situación implica para ellas. Asimismo, planteamos los problemas teóricos que se derivan de este análisis: la sociedad civil y sus vínculos con el Estado y el mercado, su incidencia en los procesos de definición de políticas públicas, la relación entre medios y política, y la democracia comunicacional.

Descriptor: sociedad civil, democratización de las comunicaciones, condiciones, estrategias, logros, desafíos.

Abstract

Despite the fact that disputes over communications policies in Latin America seem to be restricted to confrontations between governments and media corporations, civil society organizations have to an unprecedented degree been protagonists in policy debate and formulation. We reconstruct the conditions that made it possible for civil society to push reforms in communication policies in the region and we characterize these organizations and their proposals. We cover their achievements in terms of influence in regulations in this area, as well as challenges that this new situation implies for them. Also, we propose theoretic problems that are derived from this analysis – civil society and its links to the state and the market, its influence in processes of defining public policies, the relation between media and politics, and communication democracy.

Key words: civil society, democratization of communications, conditions, strategies, achievements, challenges.

A pesar de que la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las principales corporaciones mediáticas de cada país, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un inédito protagonismo en su debate y formulación. Estas entidades tradicionalmente desapoderadas han sido las principales impulsoras de reformas en legislaciones de comunicación con el propósito de asegurar la diversidad y, en particular, la participación del sector en la prestación legal de servicios de comunicación audiovisual. Como resultado de su incidencia lograron el reconocimiento de los medios sin fines de lucro como prestadores de servicios de comunicación audiovisual en las nuevas leyes de radiodifusión de la región, lo que constituye la novedad comunicacional más importante de este siglo. Este cambio de escenario conlleva la aparición de nuevos e importantes desafíos para la sostenibilidad y crecimiento de los medios sociocomunitarios.

Por estas razones, resulta relevante analizar las prácticas de estas organizaciones que han propuesto cambiar las legislaciones sobre servicios de radiodifusión en el subcontinente. En primer lugar, presentamos la perspectiva teórica desde la que abordamos el análisis de estas prácticas. Luego, reconstruimos las condiciones que en este siglo hicieron posible el impulso que la sociedad civil le dio a las reformas en las políticas públicas de comunicación de la región. En tercer término, caracterizamos estas organizaciones sociales y sus propuestas de cambio. Después nos referimos a los logros de incidencia en las regulaciones y políticas del área. Finalmente, planteamos los desafíos que esta nueva situación implica para ellas.

66

Un enfoque socio-histórico para el análisis

Este problema se construye desde una perspectiva teórico-metodológica que nos permite analizar las prácticas desde un enfoque socio-histórico, lo cual lleva a preguntarse por los agentes que las producen y las condiciones dentro de las cuales llevan a cabo el proceso de su producción. Se plantea que las prácticas encuentran su principio de comprensión/explicación (Costa, 2010) en el lugar que define la identidad social de los agentes que los producen (Costa y Mozejko, 2002). Por lo tanto, las prácticas son comprensibles en tanto realización, no necesariamente consciente ni racional, de opciones dentro de un espacio de posibles, habida cuenta del lugar, la competencia y la gestión del agente social que las produce en un sistema de relaciones en un tiempo y espacio dados, en el marco de su trayectoria, independientemente de que su resultado sea o no rentable (funcional, legitimante) para él. Proponemos este abordaje porque consideramos que lo central para la comprensión/explicación de las prácticas no es solo su fundamento y/o contenido ideológico, sino el lugar social de los agentes sociales que las producen, y la puja por la definición e imposición de sentidos en la que éstos intervienen (Costa y Mozejko, 2002).

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 agentes les otorgan importancia a las reglas, ya sea para subvertirlas o conservarlas.

Por eso, sostuvimos en trabajos anteriores que las prácticas de las organizaciones sociales –en particular, de los medios sin fines de lucro– como principales impulsoras del proceso político que en algunos países culminó con la sancion de nuevas leyes de radiodifusión se hace comprensible/explicable habida cuenta del lugar social que ocupaban en relación a los otros dos sectores de la radiodifusión. A pesar de su gran diversidad, su inserción local y territorial, su histórica lucha por la inclusión legal en el sistema comunicacional de cada país y su enorme trabajo cotidiano, el sector no lucrativo es el menos poderoso de los tres sectores de la radiodifusión. En varios países de la región, las entidades sin fines de lucro est n legalmente excluidas de prestar el servicio (Guatemala, Paraguay) y en otros se las autoriza con restricciones que limitan su área de cobertura y sus fuentes de financiamiento (Chile, Brasil). Las entidades del sector social-comunitario poseen, además, menores recursos económicos que las empresas mediáticas y del Estado para prestar estos servicios. Se trata, asimismo, del sector menos visibilizado de las industrias culturales en el subcontinente.

Dado su lugar de menor poder relativo con respecto de las empresas mediáticas y del Estado, han impulsado cambios en las reglas de un juego (las del sistema de medios) en el que tenían muy limitadas posibilidades de ejercer la palabra. Los procesos que est n haciendo posible la aprobación de los nuevos marcos regulatorios nacionales, así como la incorporación de la cuestión comunicacional en la agenda gubernamental y social de cada país latinoamericano tienen entre sus principales impulsoras a las organizaciones sociales. Estos actores históricamente más débiles, en las particulares circunstancias que atraviesa la región, han conseguido tener cierta capacidad de incidencia en los procesos de formulación de políticas públicas de comunicación.

Al considerar los modos de incidencia de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas de comunicación, 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. No realizamos, por lo tanto, únicamente un abordaje de sus aspectos formales, institucionales y administrativos, sino en tanto

proceso conflictivo en el que se ponen en juego intereses ligados a posiciones y poderes relativos (Freedman, 2013)¹.

Esto conduce a problematizar también la relación que la sociedad civil mantiene con el Estado y el mercado. Partimos de la certeza de su heterogeneidad y de su autonomía relativa frente a los otros dos sectores. Consideramos 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: 1-9).

El abordaje de los niveles de participación e incidencia en las políticas de comunicación que estas organizaciones obtuvieron como resultado de sus prácticas estratégicas nos plantea 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 con esto, es relevante analizar los mecanismos específicos a través de los cuales nuevos tópicos y perspectivas adquieren aceptabilidad pública y los modos particulares en que nuevos sujetos y formas expresivas obtienen legitimidad en el espacio público (Fraser, 2006).

En particular, estamos hablando de la democratización de las comunicaciones, condición necesaria para la democratización política (Mata, 2006). Por ende, la relación entre medios y política en nuestras sociedades mediatizadas está en el centro de estas preocupaciones.

Las oportunidades y los obstáculos

Las organizaciones de la sociedad civil de cada país hacen sus propuestas de reformas de las regulaciones nacionales de comunicación en condiciones que las limitan pero que al mismo tiempo las hacen posibles; condiciones como la concentrada configuración del sistema de medios en cada país, la inadecuación tecnológica y política de las leyes vigentes, gobiernos críticos del neoliberalismo y más proclives a una mayor participación estatal en la regulación y el control, el renovado impulso que tomaron los debates sobre el tema a nivel internacional en organismos multilaterales y gubernamentales, así como en ámbitos académicos y de la sociedad civil organizada.

Luego de una década de políticas aperturistas y privatizadoras, la emergencia, en el ámbito de la sociedad civil, de prácticas tendientes a la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica se vincula, según Rey (2003), con dos procesos

1 De modo similar, la perspectiva constructivista del derecho “entiende que él no es solamente el producto del debate legislativo o de razonamientos judiciales: 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).

articulados: la crisis de representación de la política y la crisis de credibilidad de los medios, ambas heredadas de las políticas neoliberales implementadas en la década de los noventa. Esta doble crisis mediática y política se manifiesta en problemáticas coyunturas locales y nacionales frente a las cuales surgen estos movimientos, organizaciones y experiencias por la democratización de las comunicaciones, junto a movimientos que reivindican otros derechos.

En primer lugar, en el nuevo milenio se registra un importante avance de los procesos de concentración de la propiedad de los medios. Durante las décadas de los ochenta y noventa la legislación sobre radiodifusión en Latinoamérica se había readecuado a las condiciones macroeconómicas a nivel mundial, con políticas privatizadoras y “re-reguladoras”² (Mastrini y Mestman, 1996). En casi todos los países de la región estas normativas definían a los servicios de radiodifusión por el interés público, antes que por el servicio público, lo que permitió que la legislación respondiera a las demandas del sector privado y favoreciera la concentración, la convergencia tecnológica y el ingreso de capitales extranjeros. El sector público fue relegado a un papel subsidiario y el sector comunitario quedó excluido o limitado en su desarrollo. Se reconfiguró así “un escenario público ‘naturalizado’ como privado” en el que los Estados ocupan un rol de administrador y garante de las reglas de juego del mercado (Monje, 2008).

En consecuencia, en el primer quinquenio del siglo en Latinoamérica se registraba “la consolidación, con una tendencia a incrementarse, en el proceso de concentración de medios” (Becerra y Mastrini, 2009: 211). Si bien estos procesos se desarrollaban en casi todo el planeta, “la profundidad y consolidación que demuestra[n] en América Latina es distintiva” (Becerra y Mastrini, 2009: 211). En los países del subcontinente, las cuatro principales empresas en cada industria de la cultura y la información controlaban en promedio del 77% al 82% de sus mercados. Estos valores superaban con creces los estándares de concentración considerados altos, incluso para los ocho primeros operadores (75%) dentro de un mercado determinado³. En tanto, el dominio del mercado por parte del primer operador alcanzaba un valor promedio del 45% en 2004, es decir que “casi la mitad del mercado de productos y servicios de la información y la comunicación en la región se halla[ba], en promedio, controlado por un solo operador” (Becerra y Mastrini, 2009: 216). A los procesos de “concentración horizontal o monomedia” registrados en la región antes de la década del noventa se añadió la progresiva complejidad de las “concentraciones multimedias y conglome-

2 Los gobiernos que implementaron políticas neoliberales persiguieron el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Utilizando la argucia discursiva de la “desregulación”, consumaron un proceso que Mastrini y Mestman han denominado de “re-regulación” que consistió en una revisión de la regulación vigente en ese momento con el fin de alcanzar una liberalización controlada del sistema, con actores privados reteniendo el control sobre cuestiones clave del proceso.

3 Becerra y Mastrini (2009: 212) toman como parámetro el análisis de Albarran y Dimmick (1996), quienes consideran que “la concentración existe y es alta al superar un promedio de 50% del control de un mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75% por los ocho primeros operadores”.

rales”, muchas protagonizadas por actores extranjeros y, en algunos casos, ajenos a las industrias infocomunicacionales y vinculados con los mercados financieros; es decir, pocos grupos tenían predominio en el cruce de sus propiedades en varias industrias en simultáneo (Becerra y Mastrini, 2009: 222).

Esto propició una crisis de credibilidad mediática que puso en cuestión “los modelos de construcción de información, del periodismo y de los medios”. Esta crisis se manifiesta en “las distancias entre la información ofrecida y las demandas y expectativas de la sociedad” y en “la invisibilidad de unos temas y actores o la legitimación de otros” (Rey, 2003: 2-3).

Al mismo tiempo, la fractura de la confianza en las organizaciones políticas representativas y en el Estado como ente regulador de la vida social, y la devaluación de la política como deliberación y participación colectiva en la construcción del bien común se vinculan con la desestabilización producida por los graves problemas económicos de la región de fines del siglo XX y principios del XXI. Estos problemas pusieron en cuestión la sustentabilidad del sistema económico y el poder afianzado de las compañías transnacionales insertas en sectores estratégicos; evidenciaron también el empobrecimiento de sectores sociales que en el pasado habían conformado una estructura social móvil y variada (Rey, 2003) y a un Estado que perdió el control sobre los bienes colectivos, como la seguridad y la justicia (Miralles, 2006).

Como expresión de la generalizada insatisfacción ante el funcionamiento de un modelo que aun en los casos y en los momentos en que obtuvo altas tasas de crecimiento económico no solo demostró ser incapaz de redistribuir la riqueza, sino que también profundizó la desigualdad y la pobreza, desde fines de los noventa el signo político de los gobernantes de la región comenzó a cambiar. Las propuestas políticas de sus partidos o coaliciones incluyen a la izquierda ortodoxa, fuerzas reformistas y nacional-populares “cuya orientación programática era contraria a los esquemas neoliberales aplicados hasta entonces” (Nazareno, 2010: 175) y que en conjunto pueden ser ubicadas en sentido amplio “a la izquierda del centro” (Panizza, 2005: 716) en la medida en que “presentan desafíos al *stablishment* económico y activan a los sectores populares” (Etchemendy, 2008: 104). Estos nuevos gobiernos –protagonistas del llamado “giro a la izquierda” de la política latinoamericana– procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado.

Entre estos gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” y los empresarios de medios de comunicación se registran altos niveles de confrontación (Waisbord, 2008: 6; Lázaro, 2010: 179; Ramonet, 2009). Años atrás “el quiebre del sistema de partidos en algunos países como Venezuela, Bolivia o Ecuador, abrió un espacio que fue ocupado por los medios, que en algunos casos, lideraron a las fuerzas opositoras” (Natanson, 2010: 15). Por lo tanto, la llegada al poder de fuerzas políticas que han impulsado políticas más estatistas que sus antecesores y que han desarrollado diversas

medidas de inclusión de ciertos actores sociales en el gobierno y de participación en la definición de algunas políticas públicas (Etchemendy, 2008; Panizza, 2005) ha sido vista como una oportunidad por las organizaciones que impulsan reformas democratizadoras en las políticas de comunicación en la región.

Además, a nivel internacional, la Organización de Naciones Unidas (ONU) reflató el debate sobre políticas de comunicación, veinte años después del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) y del Informe McBride, al convocar a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), que se realizó en Ginebra en 2003 y en Túnez en 2005. Las conclusiones de las dos fases de la Cumbre adoptaron una perspectiva neo-difusionistas que proponía, otra vez, una modernización lograda a partir de la transferencia de conocimientos, información, infraestructura y tecnologías desde los países más ricos a los más pobres, y desde los sectores altos y medios hacia los bajos (Mastrini y De Charras, 2005 y Calabrese, 2004: 327).

No obstante, en estas instancias la sociedad civil organizada impulsó la Campaña por el Derecho a la Comunicación (CRIS, por sus siglas en inglés), logró ser incluida como contraparte en la Cumbre y adoptó las banderas del derecho a la comunicación y de la democratización de las comunicaciones que habían sido impulsadas por el Movimiento de Países No Alineados—ahora sin peso— en la década de 1970. Durante las dos fases de la CMSI, las organizaciones sociales realizaron sendos foros donde produjeron una declaración alternativa a la oficial en la que reivindicaron que la sociedad de la información tuviera como eje central al ser humano y como prioridad sus derechos y necesidades fundamentales; que las tecnologías fueran medios para el desarrollo humano y no fines en sí mismos; que la brecha digital fuera entendida como expresión y resultado de las demás brechas sociales y que, por lo tanto, no bastaba con solucionar barreras técnicas, sin considerar las políticas económicas, sociales, educativas y de género.

En Latinoamérica, la Campaña CRIS fue impulsada por las redes latinoamericanas de comunicación que lanzaron en 2004 la Campaña Continental por los Derechos de la Comunicación con una carta pública titulada “Otra comunicación es posible”. Además, en cada país, se desarrollaron experiencias novedosas de “ciudadanización” de los problemas de comunicación, como los observatorios y veedurías de medios.

Las alianzas y sus propuestas

Ante estas oportunidades y obstáculos, hubo una reacción organizada de la sociedad civil de cada nación latinoamericana para impulsar reformas democratizadoras del sistema de medios. Así, en Argentina, en 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática presentó los “21 puntos por una Nueva Ley de Radiodifusión para la Democracia”. La Coalición incluía a casi todos los actores del campo comunicacional

del país que buscaban un cambio en las reglas de juego del sistema mediático, junto a otros que intervenían en otros ámbitos de lo social. Estos agentes diversos lograron consensuar una propuesta integral común (los 21 puntos...); iniciativa que fue la de mayor radicalidad –en términos de su pretensión de reforma del sistema comunicacional– de las concebidas hasta el momento en la Argentina. Además, la Coalición fue la primera articulación de este tipo constituida en Latinoamérica (Segura, 2011).

Le siguió dos meses después el Foro de Comunicación y Participación Ciudadana en Uruguay, aunque no llegó a consensuar una propuesta. No obstante, en 2010, en ese país, la Coalición por una Comunicación Democrática propuso los “16 puntos para una Nueva Ley de Radiodifusión”. En Ecuador, en 2007, el Foro Ecuatoriano de la Comunicación elaboró los “14 puntos irrenunciables sobre el Derecho a la Comunicación” y luego formuló un proyecto de ley de Comunicación. En 2009 el Colectivo Ciudadano por los Derechos de Comunicación elaboró los “10 puntos para una Ley de Comunicación Democrática” y uno de sus integrantes fue asesor parlamentario de la comisión que trató los proyectos de ley; y en 2010 se nuclearon los Autoconvocados de la Comunicación (Segura, 2012 y Ramos, 2013). En Bolivia, en 2007, se conformó la Plataforma por los Derechos a la Comunicación y la Información.

En estos países se constituyeron alianzas de académicos y organizaciones sociales que desarrollaron similares estrategias: proponer principios básicos como base de futuras legislaciones y, en algunos casos, elaboraron también proyectos de ley. En general, se trata de articulaciones plurales y diversas de organizaciones del campo comunicacional, gremios, otras organizaciones sociales, organismos transnacionales y académicos. Muchas habían sostenido observatorios y veedurías de medios. Con estas propuestas pasaron de una estrategia defensiva, de seguimiento, crítica y control del respeto a los derechos a la comunicación por parte de los medios de comunicación, a una estrategia propositiva al impulsar iniciativas ciudadanas de reforma del sistema comunicacional (Segura, 2011). Algunas de estas organizaciones también formaron parte de las campañas continentales e internacionales por los derechos a la comunicación frente a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y en el Foro Social Mundial. Además, en muchas de estas alianzas participan redes internacionales de comunicación, como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (Aler), Agencia Latinoamericana de Información (Alai), Asociación Mundial de Comunicación Comunitaria (WACC), Asociación por el Progreso de las Comunicaciones (APC), Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (Oclacc), Inter Press Service (IPS).

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, en 2009, la sociedad civil participó de la I Conferencia Nacional de Comunicación (Confecom), convocada por el gobierno federal y organizada

por representantes del sector público-estatal, privado y social-comunitario, con el fin de negociar la regulación de las comunicaciones. Además, se destacan varias organizaciones, entre las que se encuentra 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, la Mesa de Diálogo de la Sociedad Civil formuló una propuesta que presentó en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de Medios Electrónicos que convocó el Poder Ejecutivo Nacional ese año (Ávila, Calleja y Solís, 2001; Segura, 2008). 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 otros países, como Chile y Paraguay, las entidades de radiodifusión comunitaria son fundamentalmente reactivas, pero no dejan de movilizarse para mejorar sus posibilidades.

Los orígenes de la mayoría de estas organizaciones sociales que luchan por incidir en las políticas nacionales de comunicación en los países latinoamericanos en este nuevo siglo se remontan a la década de los años setenta y ochenta, durante los procesos de restitución democrática en la región. En la década de 1970 se crearon las primeras organizaciones regionales de profesionales en comunicación: la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (Aler), la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap) y la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic), y en los años ochenta se fundaron otras instituciones de importancia en el campo de la comunicación en Latinoamérica como la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación (FelaFacs) (Beltrán Salmón, 1993). Otras entidades nacionales se organizaron en la década de los noventa para enfrentar las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos de la región. Además, durante la primera década de este siglo se han formado redes transnacionales generadoras de redes nacionales y locales como la Campaña CRIS y su versión latinoamericana (Mattelart, 2005: 37).

Las propuestas de la sociedad civil organizada retoman los postulados que tradicionalmente vincularon a la comunicación con el cambio social. En este sentido, casi todas las propuestas se centran en el derecho a la comunicación como impulsor de las libertades y derechos vinculados a ésta, sea el derecho a la expresión, acceso a información, etc. El derecho a la comunicación se ve entonces como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y a la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos. Estas organizaciones recuperan así los postulados de las luchas por democratizar las comunicaciones desarrolladas en las décadas del sesenta y setenta (entre otros, Mattelart, 2005; Mastrini y Loreti, 2005). Los

principios de la democratización de las comunicaciones en las propuestas actuales son los mismos que en las de entonces: acceso al consumo y a la producción comunicacional; participación en la producción y gestión de medios y en la definición de políticas para el sector; derecho universal a la comunicación de toda la población y no solo de los propietarios de los medios de comunicación o de los profesionales que ejercen el periodismo; diversidad de actores en el sistema mediático y de contenidos, y equidad en la circulación de la comunicación. Las nuevas propuestas han problematizado también las nuevas condiciones de producción de valor de la comunicación, el orden público internacional sobre derecho a la información y los desarrollos tecnológicos. Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de repartir en tres tercios las ondas de radio y televisión entre los medios estatales y gubernamentales, los sin fines de lucro y comunitarios, y los comerciales, para asegurar el acceso equitativo de todos los sectores sociales al espectro radioeléctrico el cual debe ser administrado por los Estados⁴. Asimismo se promueve un Estado interventor y garante del Derecho a la Comunicación, como instancia privilegiada de construcción y regulación de lo público⁵.

Los logros y los desafíos

74

La incidencia en las políticas de comunicación que estas organizaciones están teniendo se manifiesta en diversos niveles, que se vinculan con sus particulares relaciones con los gobiernos, las empresas mediáticas y la ciudadanía en cada país. Las nuevas leyes de radiodifusión sancionadas en este siglo en América Latina contemplan a los medios no lucrativos y la mayoría les reserva parte del espectro radioeléctrico. Esto representa un cambio radical en materia de derecho a la comunicación. Hasta 2004 no había en América Latina ninguna legislación que permitiera que los actores sin ánimo de lucro participaran de las licencias de televisión y radio.

Ese año Venezuela sancionó la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Resorter), 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 en 2013 Ecuador la Ley Orgánica de Comunicación y México la Ley de Telecomuni-

4 La Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los relatores sobre Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos recomendaron que para garantizar el derecho a la comunicación, los Estados deben establecer medidas positivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios y asegurar el ingreso de nuevos actores (especialmente del sector comunitario y, en muchos países latinoamericanos, también del estatal) al sistema de medios.

5 Además de estas iniciativas ciudadanas, tendientes a limitar la incidencia del mercado en la estructura y funcionamiento de los sistemas mediáticos de cada país, cabe consignar que otras organizaciones de la sociedad civil se movilizan para restringir el poder de los gobiernos en materia de información pública (a través de la promoción de normas de acceso a la información y de la derogación de las llamadas "leyes mordaza") y publicidad oficial.

caciones. No obstante, se registran diferencias en las regulaciones y las políticas de comunicación referidas al sector comunitario en cada país.

En Bolivia y Ecuador las organizaciones sociales de comunicación impulsaron y consiguieron que el derecho a la comunicación fuera incorporado en sus nuevas Constituciones Nacionales.

En Argentina, los 21 puntos por el Derecho a la Comunicación presentados en 2004 por la Coalición por una Radiodifusión Democrática fueron la base de la propuesta de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada por el Congreso de la Nación en 2009. Esta ley es considerada un modelo en la región por su contenido que está sustentado en el derecho internacional, así como por el proceso de su debate. Además de establecer la desmonopolización, límites a la concentración, medios públicos y protección a la producción nacional, reconoce a los actores no lucrativos como prestadores de servicios de radiodifusión⁶ y les reserva un tercio de las frecuencias radioeléctricas (Baranchuk y Rodríguez Usé, 2011).

En Uruguay, en 2007 las organizaciones que trabajan por el derecho a la comunicación lograron que el Congreso de la Nación aprobara una ley de radiodifusión comunitaria, referencia en el continente tanto con respecto a los procesos institucionales y discusiones públicas sobre la base de las cuales se construyó, como respecto al reconocimiento de los derechos y garantías para el sector comunitario.

En Bolivia, en 2011, La Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación. La propuesta original del Movimiento Al Socialismo tuvo algunas modificaciones impulsadas por organizaciones sociales como la Red Erbol (Educación Radiofónica de Bolivia), que integró la Plataforma por los Derechos a la Comunicación y a la Información. La nueva ley establece que las frecuencias de radiodifusión se dividen en un 33% para el Estado, otro 33% para el ámbito comercial, 17% para el sector social comunitario y el 17 restante para los pueblos indígenas originarios y campesinos. Las organizaciones lograron que hubiera más justicia en esa distribución y que la ley estableciera explícitamente la participación y control social en la distribución de esas frecuencias.

En Ecuador, el Colectivo Ciudadano por el Derecho a la Comunicación y los Autoconvocados de la Comunicación lograron incidir en el contenido de la nueva Ley Orgánica de Comunicación sancionada en 2013. La nueva ley reconoce a los medios comunitarios y les reserva un 33 por ciento del espectro radioeléctrico.

En México en 2013 las organizaciones sociales retomaron la iniciativa y apoyaron la nueva Ley de Telecomunicaciones. Esta norma incluye a las radios comunitarias

6 En rigor, en Argentina el sector sin fines de lucro fue reconocido legalmente como uno de los sectores prestadores de servicios de radiodifusión en 2005, cuando el Congreso de la Nación reformó el antiguo Decreto-Ley de Radiodifusión 22.285. No obstante, esa reforma todavía excluía a las entidades cooperativas, que sí fueron incorporadas en la Ley 26.522 sancionada en 2009.

e indígenas dentro del concepto de concesiones sociales, y precisa que éstas serán de uso público y sin fines de lucro.

En todos los países mencionados, el escenario para las radios y televisoras comunitarias se ha modificado sustancialmente a su favor. Esto presenta nuevos desafíos, en especial, requiere una nueva escala de gestión institucional y económica, y genera expectativas sobre el aporte que su producción temática y estética pueda hacer a la diversidad y al pluralismo comunicacional. Además, instala el debate sobre cómo respetar los derechos laborales sin afectar la sustentabilidad de medios basados en trabajo voluntario y militancia, y acerca de los derechos de autor en medios que trabajan con *copy left*⁷ y *creative commons*⁸. Asimismo, es clave el vínculo que establezcan con el Estado (de independencia absoluta, autonomía negociada o cooptación). A su favor tienen sus capacidades profesionales y su trayectoria de producción, así como su inserción social y territorial, que los distingue de los medios privados y de los estatales.

Para aumentar su probabilidad de producir y vender contenidos audiovisuales y de prestar servicios de comunicación audiovisual, las radios y televisoras sin fines de lucro han optado por ciertas estrategias complementarias: procurar el apoyo económico y el reconocimiento legal del Estado en su rol de regulador de las políticas del área e importante financiador del sistema; visibilizar su inserción social y territorial en la medida en que es un factor que las diferencia de los otros dos sectores de la radiodifusión, y fortalecer sus capacidades de producción de contenidos audiovisuales y sus estrategias de financiamiento, en algunos casos, por medio de la construcción de articulaciones de mayor grado.

No obstante, dentro del sector social sin fines de lucro hay diferencias en las tomas de posición y en las posiciones de poder relativo de cada agente colectivo. La gestión de la relación con los Gobiernos a cargo de los Estados –en tanto reguladores y controladores del sistema, financiadores relevantes⁹ y uno de los tres tipos de operadores de medios– constituye una de las principales estrategias de diferenciación. El caso argentino muestra que hay entidades sin fines de lucro, como las que integraron la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que optan por ocupar los organismos participativos de regulación del sector audiovisual que las nuevas leyes crearon, y priorizan establecer una alianza con los gobiernos a cargo de los Estados. Esta estrategia les facilita el acceso a licencias y financiamiento y cierta capacidad de incidencia en la formulación de las políticas del sector. En tanto, otras organizacio-

7 *Copy left* es una licencia o derecho de autor que permite la libre distribución de copias y versiones modificadas de una obra u otro trabajo, exigiendo que esto se preserve también en las versiones modificadas y derivadas.

8 *Creative Commons* (CC) es una organización sin fines de lucro con sede en Estados Unidos, dedicada a la ampliación de las obras creativas disponibles de manera pública y gratuita. Las licencias CC permiten a los creadores comunicar qué derechos se reservan y a qué derechos renuncian en beneficio de los destinatarios o de otros creadores.

9 No solo vía publicidad oficial, sino también a través de créditos, subsidios y exenciones impositivas, además de prórrogas de licencias, habilitaciones para desarrollar negocios, etc.

nes, como las de Argentina nucleadas en la Red Nacional de Medios Alternativos y en el Espacio Abierto de Televisoras Alternativas, Populares y Comunitarias priorizan el enfrentamiento con los Estados y el reclamo de sus derechos a partir de la reivindicación de su autonomía frente a gobiernos que pueden imponer su agenda e intereses en los medio comunitarios. Esta opción les ha permitido asegurar su independencia y también algunas conquistas en materia de implementación de las nuevas normativas.

Las diferentes estrategias de relacionamiento con el Estado que se dan las organizaciones de la sociedad civil muestran una clara relación con la competencia, la gestión y la trayectoria de cada uno de estos agentes colectivos, en las que se conjugan fortaleza institucional, recursos económicos y tecnológicos, competencias profesionales, relación con partidos políticos e inserción comunitaria y territorial. Considerando que el sector no lucrativo es el más débil de los tres sectores de la radiodifusión y que se ubica en relación de competencia con los actores lucrativos, necesita por tanto la cooperación del otro actor, el Estado.

Consideraciones finales

¿Por qué estos agentes de la sociedad civil que intervienen en comunicación optan por la estrategia de plantear reformas en las reglas de juego del sistema de comunicación y, por lo tanto, en las relaciones de poder existentes, en lugar de adaptarse a las reglas y la distribución de poder existentes? Considerando que el principio de explicación/compreensión de las prácticas se encuentra en su lugar de producción, propondremos la siguiente hipótesis:

Las propuestas de democratización de las comunicaciones que impulsan las organizaciones de la sociedad civil constituyen propuestas de modificación de las reglas de juego que tendrían como consecuencia la redefinición del poder relativo de los agentes que intervienen en el espacio público. Proponen cambiar las reglas de un juego donde tienen escasas posibilidades de ejercer el derecho a la palabra, con el fin de asegurarse la posibilidad de participar de la prestación de servicios de radiodifusión y aumentar su probabilidad de incidir en el espacio público mediático.

Sus opciones se vinculan con su lugar de menor poder relativo —en la medida en que constituyen el sector de menores recursos económicos, menor desarrollo institucional, menor visibilidad y cuya actividad era ilegal o estaba muy restringida en todos los países de la región hasta hace menos de una década—, en un mercado históricamente dominado por el sector privado y en el que se registra un reciente fortalecimiento del sector estatal en su rol de productor comunicacional y cultural.

No obstante, por tratarse del sector más débil de los tres de la radiodifusión, necesita, para poder imponer su propuesta, procurar el apoyo económico y el reconoci-

miento legal del Estado en su rol de regulador de las políticas del área e importante financiador del sistema, o bien entrar en colaboración con él o bien enfrentarse con el gobierno a cargo.

Estos agentes producen estas prácticas en el marco de condiciones que las limitan al tiempo que las hace posibles: la concentrada configuración del sistema de medios en cada país; la inadecuación tecnológica y política de las leyes hasta entonces vigentes; el renovado impulso que tomaron los debates sobre el tema a nivel internacional tanto en organismos multilaterales y gubernamentales como en ámbitos académicos y de la sociedad civil organizada; las crisis generalizadas y los cuestionamientos al modelo neoliberal, así como el surgimiento de nuevos actores y temas en el espacio público, y la asunción de gobiernos críticos del neoliberalismo y más proclives a una mayor participación estatal en la regulación y el control.

Resulta entonces evidente que, en todos los casos, las opciones, además de ser valorativas, se vinculan con las posiciones de poder relativo y las posibilidades de incidencia que posean los agentes. Por lo tanto, sus opciones tienen que ver no solo con los principios esgrimidos como fundamentos de las prácticas (la ampliación de derechos, la democratización, etc.), sino también con el estado de las relaciones de fuerza en el sistema comunicacional. 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 y son indisociables de las relaciones de fuerza en el proceso social (Mata, 2006; Fraser, 2006; Caletti, 2005; Segura, 2011).

Bibliografía

- Álvarez, Ramiro (2013). “Una mirada desde los movimientos sociales al pasado, presente y futuro de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Vol. 14, N° 1: 1-15 págs.
- Ávila, Irma, Aleida Calleja y Beatriz Solís (2001). *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. México D.F: FES México.
- Baranchuk, Mariana y Javier Rodríguez (2011). *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. Buenos Aires: Galerna.
- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra: Acceso, estructura y concentración de los medios en la América del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Calabrese, Andrew (2004). “The promise of civil society: a global movement for Communication Rights”. *Continuum. Journal of Media and Cultural Studies*, Vol. 18, N° 3: 317-329.

- Caletti, Sergio (2005). "Políticas de comunicación: acentos en debate". En *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*, Lorreti Damian, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk (Coord.): 59-69. Buenos Aires: Prometeo.
- Costa, Ricardo (2010). "Acerca de la comprensión/explicación. Una aproximación desde Max Weber". *ConCiencia Social. Nueva Época*, N° 13: 61-70.
- Costa, Ricardo y Teresa Mozejko (2002). *Lugares del Decir*. Rosario: Homo Sapiens.
- Del Águila, Rafael, Fernando Vallespin et al. (1998). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Etchemendy, Sebastian (2008). "¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina". *Revista Umbrales*, N° 5: 103-112.
- Fraser, Nancy (2006). "Reinventar la justicia en un mundo globalizado". *New Left Review*, N° 36: 31-50.
- Freedman, Des (2013). Conferencia "Las políticas de comunicación y el poder de los medios". Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional de la Ulepicc. Quiles, Argentina.
- Lazzaro, Luis (2010). *La batalla de la comunicación. De los tanques mediáticos a la ciudadanía de la información*. Buenos Aires: Colihue.
- Mastrini, Guillermo y Diego De Charras (2005). "20 años no es nada: del NO-MIC a la CMSI o el mismo amor, la misma lluvia". *Anuario Ininco*, Vol. 17, N° 1: 217-240.
- Mastrini, Guillermo y Damián Loreti (2005). "'Integración comercial o diálogo cultural ante el desafío de la Sociedad de la Información'. Un espacio de diálogo, pensamiento y construcción". En: *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*. Loreti, Damian, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk (Comps.): 9-18. Buenos Aires: Prometeo.
- Mastrini, Guillermo y Mestman, Mariano (1996). "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota". *Cuadernos de Información y Cultura*, N° 2: 81-88.
- Mata, María Cristina (2006). "Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación". *Fronteiras. Estudos Midiáticos*, Vol. 8, N° 1: 5-15.
- _____ (1999) "De la cultura masiva a la cultura mediática", en: *Diálogos de la comunicación*, N° 56: 80-91.
- Mattelart, Armand (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: *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*. Loreti, Damián, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk (Coord.): 19-42. Buenos Aires: Prometeo.

- Miralles, Ana María (2006). "Periodismo Público en el ámbito del desarrollo municipal y local". *Centro de Competencia en Comunicación para América Latina*. Vista 15 de enero de 2011 en <http://www.c3fes.net/docs/periodismopublicopanama.pdf>
- Monje, Daniela (2008). "La imposible región". Ponencia presentada en IX Congreso Latinoamericano de Investigación de la Comunicación. México D.F, México.
- Natanson, José (2010). "Medios y 'Nueva Izquierda': algunos apuntes impresionistas". En: *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*, Rincón, Omar (Ed.): 15-22. Bogotá: FES.
- Nazareno, Marcelo (2010). "¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el 'giro a la izquierda' de América Latina", *Estudios* N° 23: 175-191.
- Panizza, Francisco (2005). "Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America". *Political Studies*, Vol. 53, No 4: 716-734.
- Ramonet, Ignacio (2009) "La prensa diaria se muere", *Le Monde Diplomatique*, octubre 4.
- Ramos, Isabel (2013). "Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 46: 67-82.
- Rey, Germán (2003). "Ver desde la ciudadanía. Observatorios y Veedurías de Medios de Comunicación en América Latina". En: *Veedurías y observatorios. Participación social en los medios de comunicación*. Germán Rey et ál. (Comps.): 12-21. Buenos Aires: Colectivo La Tribu.
- Segura, Soledad (2012). "La sociedad civil ecuatoriana en la disputa por una nueva ley de comunicación. Comparación con el proceso argentino". Ponencia presentada en Coloquio por el 40° Aniversario de la ECI "Comunicación para la transformación social: nuevos desafíos en Latinoamérica". Córdoba, Argentina.
- _____ (2011). "Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)". Disertación de Doctorado, UBA-Buenos Aires.
- _____ (2008). "México: Legisladores y ciudadanía frenan la Ley Televisa. Los argumentos le ganaron al poder mediático". *Umbrales. Crónicas de la Utopía*, Año 10, No 20: 142-144.
- Sodré, Muniz (1998). *Reinventando la cultura. La comunicación y sus productos*, Barcelona: Gedisa.
- Verón, Eliseo (1998). "Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada". En: *El nuevo espacio público* Ferry, Jean-Marc y Dominique Wolton: 124-139 Barcelona: Gedisa.
- Waisbord, Silvio (2008). "Press and public sphere in contemporary Latin America". *Harvard-World Bank Workshop*. Visita octubre 9 de 2010 en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Conference/Conference%20papers/Waisbord%20Latin%20America.pdf>