

# PROGRESISMO Y POLÍTICAS DE COMUNICACION

## Manos a la obra

Editores: Alberto Koschützke - Elisabet Gerber

red de  
fundaciones  
progresistas



Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**C3** Centro de  
Competencia en  
Comunicación para América Latina

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

# PROGRESISMO Y POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN MANOS A LA OBRA

red de  
fundaciones  
progresistas



Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**C3** Centro de  
Competencia en  
Comunicación para América Latina

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

---

## PROGRESISMO Y POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN MANOS A LA OBRA

### Editores:

Alberto Koschützke, Elisabet Gerber.

### Autores:

Gustavo Gómez Germano, Santiago Marino, Guillermo Mastrini, Martín Becerra,  
Venício A. De Lima, Manuela Gumucio, Claudia Lagos Lira, Victoria Uranga Harboe.

Progresismo y políticas de comunicación : manos a la obra / Gustavo Gómez Germano... [et.al.] ;  
edición literaria a cargo de Alberto Koschützke y Elisabet Gerber. - 1a. ed. - Buenos Aires :  
Fundación Friedrich Ebert, 2011.  
112 p. ; 24x16 cm.

ISBN 978-987-20736-9-5

1. Políticas Públicas. 2. Medios de Comunicación.

I. Gómez Germano, Gustavo. II. Koschützke, Alberto, ed. lit. III. Gerber, Elisabet, ed. lit.  
CDD 320.6

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert ni de la Red de Fundaciones Progresistas. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

### Fundación Friedrich Ebert

[www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)

### Impreso en Argentina

©Friedrich-Ebert-Stiftung

### *Diseño de la publicación:*

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.

[yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

---

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> _____	<b>9</b>
Achim Wachendorfer, Agustín Canzani	
<b>Introducción</b> _____	<b>11</b>
Alberto Koschützke, Elisabet Gerber	
<b>Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión</b> _____	<b>15</b>
Gustavo Gómez Germano	
<b>Argentina:</b>	
<b>El proceso de regulación democrática de la comunicación</b> _____	<b>33</b>
Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Martín Becerra	
<b>Brasil:</b>	
<b>La política comunicacional en el gobierno de Lula (2003-2010)</b> _____	<b>49</b>
Venício A. De Lima	
<b>Chile:</b>	
<b>La política de medios y partidos progresistas</b> _____	<b>67</b>
Manuela Gumucio	
<b>Comunicación(es) en América Latina:</b>	
<b>Más que medios y campañas</b> _____	<b>85</b>
Claudia Lagos Lira, Victoria Uranga Harboe	
<b>Datos de los autores y autoras</b> _____	<b>107</b>
<b>Centro de Competencia en Comunicación (C3)</b> _____	<b>109</b>



## PRESENTACIÓN

La presente publicación recoge insumos, discusiones y resultados de un seminario que se realizó en el marco del Foro de Partidos Políticos Progresistas (FPPP) del Cono Sur, el 6 y 7 de diciembre de 2010 en Santiago de Chile, con el título **Partidos políticos progresistas y medios de comunicación en el Cono Sur**.

Este Foro, que aglutina partidos de la izquierda democrática y del progresismo, esencialmente del Cono Sur, es promovido por las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) de la región. Se reúne dos veces al año, y rota sus encuentros en los diferentes países involucrados. En sus comienzos, el Foro trató sobre todo temas relacionados a la integración regional aunque, con el tiempo, fue abriéndose a otros tópicos.

En el proceso de desarrollo del Foro, este espacio se vinculó a la Red de Fundaciones Progresistas (RFP), que agrupa al CEPES de Argentina, la Fundación Perseu Abramo de Brasil, la Fundación Chile 21 y la Fundación Liber Seregni de Uruguay. Sobre la base de acuerdos comunes, la red asumió la función de aportar productos de calidad para los debates del Foro. Así sucedió con la realización de dos últimos encuentros, sobre innovación y reforma de los partidos políticos, de los que luego se realizó una publicación conjunta.

El tema del Foro que da lugar a esta publicación fue resultado de un pedido específico de los partidos de la región, que lo consideran un tema sensible, delicado y clave, y en el que perciben que aún con avances, permanecen déficits importantes. Consideran que su tratamiento es parte de

## PRESENTACIÓN

---

una agenda pendiente de los gobiernos en estos países, y su debate puede ser enriquecido con una visión regional.

La FES y la RFP asumieron el desafío y encargaron la elaboración de insumos destinados a estimular el debate del Foro a destacados profesionales especialistas en el tema de los cuatro países. El material producido, sumado a la calidad de la discusión, motivó a hacer público su contenido, transformándolo en una publicación procesada por dos funcionarios y especialistas en el tema de la oficina de la FES en Chile.

La decisión de tratar este tema en el Foro no se limitó a promover la discusión en su ámbito, sino que se consideró su potencial como valioso instrumento para trabajar políticamente en los países que participaron. Esta publicación busca colaborar con ese proceso.

**ACHIM WACHENDORFER**

por la FES Cono Sur

**AGUSTÍN CANZANI**

por la Red de Fundaciones Progresistas

## INTRODUCCIÓN

De un tiempo a esta parte, las relaciones entre política y comunicación son prácticamente un tema de moda y como tal, es abordado desde muy diversos ángulos y con muy variados niveles de profundidad. Sin embargo, a través de esta publicación nos proponemos entrar en un territorio probablemente poco seductor de ese vínculo y, por cierto, bastante incómodo para las izquierdas democráticas: la relación entre políticas de comunicación y gobiernos progresistas en nuestra región del Cono Sur.

Entre el entorno mediático libre, independiente y pluralista que la UNESCO señala como imprescindible para fomentar la democracia, y las realidades que observamos en nuestros países, se abre un abismo, marcado por niveles inusitados de concentración de la propiedad de medios y el abuso del concepto de libertad de expresión como escudo contra todo intento regulador. A través de esta publicación nos hemos propuesto, justamente, ofrecer elementos para comprender cómo se fue conformando ese abismo, a la vez que dar algunas pistas que sugieran mejores caminos en términos de calidad de nuestras democracias.

Por empezar, cuando se intenta hablar sobre políticas de comunicación –fuera del ámbito de los especialistas en la materia-, el tema deriva o se confunde inmediatamente con temas de comunicación política. El real y supuesto potencial de esta última, sus secretos, trucos y las fantasías allí depositadas son las que quitan el sueño a la clase política.

Precisamente a esta confusión y a la necesidad de distinguir los distintos campos de análisis y acción política que suponen los conceptos mencionados, se refieren tanto el primero como el último artículo de esta publicación, ambos



orientados a reflexionar sobre denominadores comunes en las problemáticas y posibles soluciones en materia de democratización de los entornos comunicacionales de nuestra región.

Es así como, en el capítulo inicial, **Gustavo Gómez** tiene la difícil tarea de realizar un recorrido y balance regional a partir del análisis de los principales avances y retrocesos en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Por su parte, en el capítulo de cierre, **Claudia Lagos y Victoria Uranga** encaran un desafío no menor, al realizar una síntesis que integra los puntos álgidos de las relaciones entre políticas de comunicación y partidos progresistas a partir de todas las presentaciones y debates desarrollados en el seminario "Partidos políticos progresistas y medios de comunicación en el Cono Sur", realizado el 6 y 7 de diciembre de 2010 en Santiago de Chile.

Los tres artículos restantes están dedicados a analizar casos nacionales: el de **Guillermo Mastrini, Martín Becerra y Santiago Marino** trata sobre Argentina, concentrándose en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada en 2009, a la que reconocen como "un punto de partida para la construcción de una política pública" hasta ahora inexistente. Desde Brasil, **Venicio de Lima** analiza detalladamente la política comunicacional del Gobierno de Lula y retrata un difícil escenario, al describir a su país como "el paraíso de la radiodifusión privada comercial oligopólica". **Manuela Gumucio**, por su parte, encara la menuda tarea de explicar cómo en Chile, la Concertación de Partidos por la Democracia logró estar en el gobierno durante 20 años teniendo a los medios en contra, y de qué manera la introducción de la Televisión Digital Terrestre podría ser una oportunidad en términos de democratización de las comunicaciones.

Más allá de los recorridos propios de cada país, hay fuertes coincidencias explícitas o implícitas entre autores y autoras en la relación perversa que se establece entre dirigentes políticos y medios. En este sentido, que las emergencias de la comunicación política suelen postergar el abordaje de complejas políticas de comunicación, tiene un alto costo en términos de democratización de las comunicaciones: mientras la clase política se desvela por aparecer más y mejor en los medios, los conglomerados multimedia crecen y se reproducen, la compraventa (o el regalo) de frecuencias y/o del espacio radioeléctrico continúa, sin que la opinión pública tome nota de estos procesos, ni la dirigencia política tome cartas en el asunto. Esto forma parte de un paisaje latinoamericano en el que **Claudia Lagos y Victoria Uranga** identifican "medios y poderes políticos confrontados y disputando espacios simbólicos; desprestigio

de la política e, incluso, de la democracia en las sociedades del continente; (...) gobiernos de coaliciones progresistas (...) que, al final del día, presentan políticas disímiles y hasta contradictorias en materia de comunicaciones”.

El actual momento parece clave para plantear qué caracteriza o qué debería distinguir a una gestión gubernamental progresista en esta materia cuando, más allá de los matices y contradicciones, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay cuentan con gobiernos progresistas. Chile, por su parte, es una excepción en la región al haber tenido durante 20 años ininterrumpidos gobiernos de centro-izquierda reunidos en la Concertación de Partidos por la Democracia, hasta su derrota por parte de la coalición de centroderecha que asumió el poder en marzo de 2010.

Esta particular situación política del Cono Sur, invita a observar cuál fue la posición de los sectores progresistas en estas materias antes de acceder al gobierno - desde la oposición y en campaña-, y una vez que lograron triunfar en las respectivas elecciones presidenciales. En este sentido, **Gustavo Gómez** señala como constante clara que estos gobiernos comenzaron sin programas electorales sobre el tema comunicación, y sin políticas públicas al respecto. La omisión no es casual y se vincula, en gran parte, con el temor generalizado de la clase política frente al poder de los medios. En tiempos de campaña, la sensación de amenaza es tal, que lleva a creer que el abordaje crítico del tema puede significar “hipotecar las chances de triunfo”, como señala Gómez. Sin embargo, la relación de subordinación no se limita a los periodos electorales, según subraya **Manuela Gumucio** cuando se refiere al “chantaje tácito” que ejercen los canales de televisión sobre miembros tanto del Ejecutivo como del Parlamento, siempre condicionados por la relación directa que existe entre niveles de popularidad y apariciones en TV. Al jugar con semejantes cartas, los intereses de las empresas multimedia parecen intocables, aun en el marco de gobiernos como el de Lula, que impulsaron importantes transformaciones en varios terrenos, pero no en éste. Al respecto, **Venício de Lima** alude a un fenómeno de concentración horizontal, vertical, cruzado y “en cruz”, sin precedentes ni cambios relevantes en el nivel de concentración entre 2003 y 2010.

Sin embargo y aun cuando en los primeros años de gobiernos progresistas de la región no se registraron avances sustantivos en la materia, en los últimos tiempos se observan iniciativas alentadoras en varios países. De los casos aquí tratados, Argentina y Uruguay han impulsado importantes medidas destinadas a limitar la concentración y democratizar el sistema de

## INTRODUCCIÓN

---

medios. A su vez, los debates en torno a procesos reguladores y al papel de los grandes medios han ganado espacio en la opinión pública e involucran, como nunca antes, a las organizaciones de la sociedad civil en el debate. **Becerra, Mastrini y Marino** valoran que la ciudadanía más activa haya encarado por primera vez “procesos de debate y acción en torno a las políticas públicas de comunicación, superando los acuerdos no escritos entre gobiernos y dueños de medios”. Los mismos autores destacan el papel protagónico que tuvo la alianza construida entre organizaciones sociales, de organismos de Derechos Humanos, ONGs y universidades en el proceso que llevó a la sanción de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina,

En sentido similar, y pese al sombrío panorama que presenta en su artículo, **de Lima** destaca la experiencia inédita en términos de movilización de la sociedad civil que significó la realización de la primera CONFECOM en Brasil, en 2009, en donde más de 1.600 representantes de movimientos sociales, empresarios de las telecomunicaciones y del gobierno elaboraron propuestas dirigidas a la regulación del sector de comunicaciones en el Congreso Nacional.

Estos procesos novedosos de participación ciudadana dan ciertas esperanzas en cuanto a comenzar abordar el problema, como sugiere Gómez, en una dimensión superadora de la “dictomía gobierno vs. medios” y situarlo como cuestión entre la sociedad y algunos pocos grupos económicos que restringen sus derechos. La responsabilidad que le compete a los partidos progresistas en este sentido es indiscutible y no debería ahorrarse la correspondiente autocrítica. Se trata, en definitiva, de cuestiones tan esenciales para las izquierdas democráticas como la defensa de las banderas de la libertad de expresión, ligadas al respeto y ejercicio de los Derechos Humanos.

**ELISABET GERBER**

Directora de Proyectos

FES - Chile

**ALBERTO KOSCHÜTZKE**

Representante

FES Chile

## **GOBIERNOS PROGRESISTAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN UNA APROXIMACIÓN REGIONAL PARA PROVOCAR LA REFLEXIÓN**

Por Gustavo Gómez Germano

La situación heredada por distintos partidos progresistas del Cono Sur al asumir el gobierno incluía una fuerte concentración de la propiedad y control de los medios de comunicación, un sistema de medios esencialmente comercial, con una presencia del sector público muy débil (cuando lo había); dueños históricamente vinculados a partidos de derecha, y una exclusión (y hasta persecución) de los medios alternativos o comunitarios.

Luego de varios años de gobiernos progresistas en la región, el dato fuerte es que no se ha modificado la gran concentración de medios e incluso en algunos casos se amplió. Los avances en materia de democratización de las comunicaciones han sido muy pobres.

¿Cuáles fueron las principales políticas y acciones desarrolladas por los gobiernos progresistas en esta materia? ¿Qué se plantearon hacer y qué no pudieron hacer? ¿Por qué no pudieron hacerlo? Estas son algunas de las preguntas que se me plantearon para guiar la elaboración de este ensayo.

La primera conclusión es pesimista: estos gobiernos fueron muy cautelosos para decidirse a hacer algo y, en general, no desarrollaron políticas públicas de comunicación cuando asumieron la administración del Estado. En algunos casos, la situación parece estar cambiando últimamente. Antes debieron pasar años, y a veces muchos años, para que se adoptaran acciones concretas y claras para garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios, para tratar de hacer retroceder la concentración de medios, asegurar la igualdad de oportunidades para el acceso a las frecuencias de radio y TV, y para promover la existencia de medios comunitarios, por nombrar algunos de los desafíos más claros de una agenda progresista para democratizar la comunicación.

## SIN POLÍTICAS NI MENCIONES EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Las fuerzas progresistas asumieron sus gobiernos conscientes del poder de los grandes medios de comunicación, e incluso ganando elecciones a pesar del accionar de aquellos a favor de las opciones de derecha. Tras años de sufrir desplantes y sesgadas coberturas informativas, estos partidos acumularon odios y rencores contra los grandes medios, los denunciaron cuantas veces pudieron y prometieron que actuarían para reducir su poder cuando les tocara ser gobierno.

Pero más allá de estos discursos partidarios, los compromisos programáticos de gobierno casi no mencionaron este asunto como parte de su agenda prioritaria... ni de su agenda no prioritaria.

Aunque no hemos podido estudiar en profundidad cada uno de los programas presentados de cara a las sucesivas elecciones de los últimos años, los elementos que hemos recogido muestran que cuando no se incluyó este tema en el programa de gobierno, se plantearon menciones generales del tipo "democratizar las comunicaciones" o "aprobar una nueva ley de radiodifusión", pero no mucho más.

Muchos pensaron que colocar expresas menciones al abordaje de este tema antes de las elecciones llevaría a hipotecar las chances de triunfo. Hubo quienes afirmaron que incluir la posible afectación de intereses de los medios en la campaña electoral sería algo así como el "talón de Aquiles" de la izquierda, que la llevaría a perder la elección.

Los discursos contra los medios tampoco se correspondieron con un estudio serio, integral y en profundidad de la situación denunciada, sino que se limitó a una fotografía básica y muy ideologizada de la estructura de medios, su origen, funcionamiento y sus relaciones con el poder.

Primó (y prima) una lógica de malos y buenos, incapaz de poner matices y metiendo todo en la misma bolsa, sin capacidad de diferenciar la complejidad del problema y sus componentes. En esa perspectiva da lo mismo los medios grandes que los medios chicos o los medios del interior que los de la capital, y no se es capaz de visualizar diferencias entre dueños de medios, editores/programadores y periodistas.

La ausencia de estudios previos, así como la falta de reflexión y elaboración de propuestas previas a asumir la administración del Estado, sólo condujo al primer rasgo que han tenido los gobiernos progresistas: no hacer

nada y dejar que todo siga como está, lo que es una forma de política al respecto, pero lo cierto es que durante los primeros años de administración no existieron (en algunos casos nunca) políticas públicas articuladas, coherentes ni explícitas en materia de comunicación y medios.

## TE ODO, TE TEMO, TE NECESITO

¿Es casualidad la inexistencia de menciones programáticas y de planes concretos para enfrentar el problema de un sistema de medios desequilibrado hacia lo comercial, concentrado en pocas manos, con dueños que, en general, son de derecha o aliados con sus intereses?

Un conjunto de factores jugaron para ello, entre los cuales, sin duda, se encuentra la gran desinformación e incompreensión de la mayoría de los dirigentes progresistas sobre la importancia estratégica de abordar las políticas de comunicación como una cuestión de Estado, más allá de la ira coyuntural.

Pero tal vez el factor más importante es que ese mismo odio ha estado acompañado de un temor tan o más intenso respecto al poder (real o no) que podrían tener estos medios para impedir la llegada al gobierno en las elecciones o para poner en jaque el proyecto impulsado por los nacientes gobiernos progresistas.

Una vez en el gobierno, la preocupación de las nuevas autoridades estuvo centrada en lograr que la información de sus logros llegara a la opinión pública, lo cual no sería posible si los medios se sentían bajo asedio y se convertían en palos en la rueda. La frase de cabecera podría ser algo así como: *"bueno, pero todos sabemos que será imposible gobernar sin los medios de comunicación..."*. Es decir, un fuerte enfoque pragmático.

La consigna central fue no abrir un nuevo frente de batalla con un sector poderoso que resistiría los cambios y que contaba con herramientas para defenderse directamente ante la opinión pública. Pero además, se trataría de un enfrentamiento que podía afectar también las posibilidades de éxito en otros asuntos que se entendían prioritarios en la agenda pública y que precisaban, no sólo no tener una confrontación abierta con los dueños de los medios que las bloqueara, sino incluso contar con su colaboración.

En general considerados como "enemigos" o aliados de la derecha, la aversión y los objetivos democratizadores se dieron de la mano, sin rubores,

con el temor a su poder, la convicción de no poder cambiar esa realidad en tan corto plazo y la necesidad de contar con ellos para gobernar.

Excesivo pragmatismo, responsable opción realista o como fuere que se considere, lo cierto es que no tocar los intereses de los grandes medios parece haber sido una decisión consciente en los primeros años de los gobiernos progresistas. Y, por tanto, la ausencia de iniciativas concretas para revertir la concentración no fue una omisión sino que, de alguna manera, una política hacia los medios.

Esta situación se dio en todos los países más allá de las correlaciones de fuerza logradas en las elecciones o en la legitimación de la acción de los gobiernos. Los mismos procesos se dieron tanto con partidos que ganaron en primera vuelta o con dificultades, como con partidos con mayorías parlamentarias propias o minoría en el Congreso, o en alianzas con otros partidos que les otorgaban mayorías para aprobar leyes.

Algunos dirigentes y sectores políticos de izquierda pensaron que una vez que se atendieran los otros frentes y se consolidara el proyecto progresista, sería entonces tiempo de dar la pelea contra los medios adversos a los cambios.

El problema es que la experiencia muestra que en general nunca se terminan de dar esas condiciones ideales y se repiten periódicamente los análisis sobre si abrir nuevos frentes de batalla, si hipotecar avances en otras área, etc. Aún más, es posible observar que, cuanto más lejos se está de la asunción del gobierno y más cerca de las próximas elecciones, las dudas y preocupaciones sobre el papel de los medios y su incidencia en un posible nuevo triunfo electoral se hacen cada más presentes y condicionan nuevamente las posibilidades de abordar el tema.

Para expresarnos en términos más concretos, diremos que esta situación se dio en todos los países analizados. En los casos de Chile y Brasil esta actitud prosiguió durante varios gobiernos (los recientes anuncios de Dilma Rouseff, en el tercer gobierno del PT, indicarían un cambio de rumbo). En Argentina y Uruguay, por distintas razones y en contextos muy diversos, algunos años después de haber asumido gobiernos progresistas, comenzaron a darse procesos legislativos en un sentido democratizador y a tomarse decisiones para avanzar en políticas que reequilibrarían el sistema de medios.

## LO QUE SE HIZO Y LO QUE NO

Analizaré dos aspectos centrales de la democratización de las comunicaciones, para evaluar cómo los gobiernos progresistas abordaron estos temas: las políticas para impedir o limitar la concentración de medios de comunicación y la legislación y políticas para reconocer y promover al sector de los medios comunitarios.

**Concentración.** La situación de concentración no se ha modificado desde que asumieron los gobiernos progresistas en la región, y en algunos casos se amplió y consolidó, incluso con medidas que adoptaron estas mismas administraciones.

En *Chile* no sólo se mantuvo la concentración en la prensa escrita en manos de dos grupos económicos, sino que la propia acción del Estado la fortaleció a partir de la asignación de publicidad oficial y de la falta de políticas de apoyo y estímulo a la creación de medios alternativos. En TV no se modificó la situación heredada, ya que no se permitió la apertura a nuevos operadores nacionales. En radio creció y se consolidó el proceso de concentración a partir de la entrada de operadores extranjeros que fueron acumulando emisoras a lo largo del territorio nacional, y de la aprobación de una legislación que permite la renovación preferente (virtualmente automática), que congela la ocupación del dial en manos comerciales.

Las dificultades para democratizar el sistema de medios provienen tanto de las “no políticas” de los sucesivos gobiernos progresistas chilenos como del predominio de un enfoque de libre mercado y economicista que se demostró ineficaz para impedir la concentración en el sector comunicacional. Los organismos de defensa de la competencia que actúan en el caso chileno no han impedido las fusiones de medios.

En *Brasil* se ha mantenido el claro predominio del Grupo Globo, que ha ampliado su poderío a través de alianzas con la telefónica mexicana Telmex para ampliar su acceso a nuevos mercados. Nuevamente, la asignación de la publicidad oficial benefició particularmente a las empresas de este grupo, continuando lo hecho por anteriores gobiernos.

La decisión de adoptar el estándar japonés para TDT (televisión digital terrestre) acompañó la posición previa y sostenida de la gremial de operadores de TV hegemónica por Globo, cuyo principal objetivo fue acceder al



mercado de telefonía móvil con contenidos audiovisuales sin tener que pasar por las telefónicas.

Además, el modelo de transición elegido por el gobierno, si bien planea desarrollar un importante sector de TV pública, ha otorgado nuevos canales de manera automática a los operadores existentes, sin abrir la competencia a nuevos operadores y fortaleciendo a las televisoras de TV Globo al permitir solamente un modelo de alta definición (HD) en el sector comercial y bloquear regulatoriamente las opciones de multiplexación, que permitirían que otros grupos comerciales dispongan de más cantidad de señales y compitan en mejores condiciones con el poderoso grupo brasileño.

El primer gobierno progresista de *Uruguay* no avanzó sobre el poder de los tres grandes grupos económicos que dominan el mercado de la TV abierta y de la TV para abonados por cable. El tema no estuvo sobre la mesa, pero tampoco se tomaron decisiones que acrecentaran el poderío de estos grupos, no permitiendo, finalmente, que entraran al mercado de transmisión de datos ni otorgándoles canales de TV digital de manera automática.

Los planes del nuevo gobierno uruguayo, a poco de iniciar su gestión, prevén reformar la legislación, colocando la limitación de la concentración como un objetivo central de la nueva normativa, a la vez que se propone ensanchar la competencia en el sector de la TV abierta a partir del despliegue de la TV digital terrestre. Asimismo, Uruguay fue pionero en reconocer adecuadamente al sector comunitario y avanzar en un marco legal con mayor transparencia en el acceso de licencias para radio y TV comerciales.

*Argentina*, por su parte, aprobó una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que dispone una amplia y diversa gama de herramientas para impedir la concentración de medios de comunicación, incluyendo límites a la cantidad de licencias, a la audiencia potencial dentro de un área geográfica, a la propiedad cruzada de medios y al establecimiento de cadenas de repetidoras, entre otras. Lo más relevante, sin dudas, se refiere a las disposiciones para revertir la situación de concentración heredada, lo que ha llevado a una creciente judicialización y polarización del debate público.

No obstante ello, no es posible dejar de mencionar que la concentración del Grupo Clarín y el poder de otros medios crecieron durante el propio gobierno de Néstor Kirchner mediante medidas que, aunque ahora se están corrigiendo, permitieron la fusión de empresas del grupo, así como la postergación por diez años de los plazos de las licencias otorgadas.

El gobierno de *Paraguay* no ha realizado ninguna acción en esta materia, en un panorama donde existen varios grupos poderosos que concentran medios importantes, pero no de la envergadura de los demás países del Cono Sur. El problema se agudiza con más claridad que en otros países, la concentración de estos grupos no se da solamente en materia de propiedad de medios de comunicación, sino que existe un fuerte cruzamiento de intereses económicos en otras áreas: campos financieros, comercio, etc.

**Acciones al fin.** De los cinco países del Cono Sur analizados, tres no han hecho cambios ni se han planteado políticas y acciones en materia de comunicaciones. Sin embargo, dos de ellos han iniciado tardíamente la pelea por democratizar el sistema de medios, por diferentes razones y apostando a procesos distintos.

El progresismo en *Uruguay* ha realizado sucesivas aproximaciones para abordar los cambios en la legislación dirigidos a lograr mayor diversidad del sistema de medios. Tres años después de haber asumido el primer gobierno progresista, en los que se optó por una convivencia pacífica con los medios, los votos de los legisladores del Frente Amplio lograron la aprobación de una ley que reconoce al sector de medios comunitarios, a los que siguió la firma de decretos presidenciales para establecer procedimientos transparentes y no discrecionales de otorgamiento de licencias para medios comerciales, así como para reservar espectro de la TV digital para iniciativas públicas, comerciales y comunitarias de manera equitativa. A cuatro meses de asumir el segundo gobierno progresista, en 2010, se inició la elaboración de una ley integral para regular el sector, denominada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Mientras tanto, los sucesivos gobiernos kirchneristas han modificado sustancialmente su actuación en el correr de los años, partiendo desde una posición de franca cooperación con el Grupo Clarín a una abierta confrontación con éste, una vez que se rompió la alianza de conveniencia entre ambos.

En ambos países hay procesos externos a los gobiernos que ofrecen pistas para un estudio más profundo: nos referimos al papel de la sociedad civil organizada, proponiendo, sosteniendo y empujando un cambio de actitud frente a los grandes medios.

Por ejemplo, así como es innegable que sin una decisión del propio gobierno no es viable avanzar en estos temas, no es posible comprender la profundidad y alcance de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

de Argentina sin dar cuenta de un paciente proceso de construcción de una alianza entre organizaciones sociales, de organismos de Derechos Humanos, ONGs y universidades, que nace antes que la decisión del gobierno y la trasciende.

También en ambos casos es constatable la aparición de conceptos y fundamentos parecidos y no tradicionales en los discursos de la izquierda: la nueva regulación de medios audiovisuales debe estar orientada a garantizar la diversidad y el pluralismo de medios y, por tanto, a garantizar la libertad de expresión.

Los gobiernos de *Argentina* y *Uruguay* se han ido reapropiando del discurso de la libertad de expresión (antes propio de los sectores más lúcidos de la sociedad civil) y es en función de ésta, de su defensa y promoción, que se incluye en sus leyes tanto la apertura del acceso a los medios de todos los sectores sociales, como las limitaciones legítimas a la concentración. Además, ambos gobiernos apelan en sus discursos a obligaciones surgidas de organismos internacionales en materia de Derechos Humanos y libertad de expresión, instalando un novedoso y paradójico debate, donde el propio Estado se coloca como garante de estos derechos fundamentales y no como su censor.

**Cómo legislar y cómo desconcentrar.** El dilema principal al que se enfrentan los gobiernos progresistas, una vez definida una voluntad política para avanzar en limitar o impedir la existencia de monopolios u oligopolios en los medios, es lograr las mayorías parlamentarias necesarias para modificar la legislación, en la medida que se trata de restricciones al derecho a la propiedad y otras libertades empresariales, que deberían ser establecidas mediante leyes formales.

Si las contradicciones son importantes dentro de las propias fuerzas progresistas, la tarea se vuelve casi imposible en los países donde ha sido necesario conseguir los votos de sectores de la oposición para realizar los cambios legales. La incidencia de los dueños de estos grupos crece en estos partidos y se mezcla muchas veces con abierta complicidad. Aún así, tanto en *Argentina* (ya logrado en acuerdo entre el gobierno peronista y los partidos progresistas) como en *Uruguay* (la izquierda tiene mayoría en ambas Cámaras), se dieron/dan condiciones para reformar la legislación en materia de concentración.

El problema para los gobiernos recién empieza: no es suficiente definir cuáles son los límites legales que deberían cumplir estos medios, sino de qué forma "desconcentrar". Es decir, cómo revertir una situación donde grupos económicos con un fuerte poder mediático y político están en una situación

consolidada de concentración en la propiedad y control de medios de comunicación, lo cual supone que esos grupos defenderán el *status quo* desde una posición de mucha fuerza. La experiencia argentina es un excelente laboratorio para sacar aprendizajes al respecto. No es tan difícil ponerse de acuerdo en qué limitaciones poner a la concentración, el problema está en decidir qué hacer con la concentración ya instalada.

**Medios comunitarios.** No existirá democratización de las comunicaciones, si no se permite y garantiza el acceso en igualdad de oportunidades a todos los sectores sociales y, en especial, si no se reconoce legalmente al sector de medios comunitarios y se establece una reserva de espectro equitativa para su desarrollo.

Los gobiernos progresistas del Cono Sur han asumido diferentes posiciones al respecto. En algunos casos, implementaron diversas medidas de reconocimiento; en otros, no adoptaron acciones concretas para superar su situación de ilegalidad y persecución. Mientras que los cambios necesarios en el marco regulatorio suelen estar condicionados por los votos con que los partidos progresistas cuentan en congresos y parlamentos, los principales obstáculos que se enfrentaron al intentar impulsar políticas gubernamentales hacia el sector fueron las presiones de los empresarios de la radiodifusión comercial, cuyas asociaciones han sido las principales responsables de la represión a estos medios.

Así como para impedir o limitar cambios en la propiedad de los medios que detentan, son estos mismos grupos los que, utilizando su capacidad de incidencia y el temor que despiertan en los gobiernos, vuelven a convertirse en fuertes obstáculos a la democratización de las comunicaciones.

En *Paraguay* rige desde hace años una legislación discriminatoria para los medios comunitarios, que las limita a escasas potencias y a sobrevivir sin acceso a publicidad. La Ley de Telecomunicaciones define su alcance, y por tanto la correlación de fuerzas en el Congreso se convierte en un fuerte condicionante para realizar cambios en esta situación.

El gobierno de Lugo se ha planteado una clara actitud de apoyo al sector, buscando diversas formas de mejorar la situación, desde una situación de debilidad institucional de las fuerzas progresistas que accedieron al gobierno. Entre otras medidas ha impulsado el apoyo con recursos públicos para campañas educativas a través de estas emisoras; terminar con la represión implementada por los gobiernos del Partido Colorado y reconocer a los gremios representativos

del sector como interlocutores válidos para habilitar el diálogo y buscar soluciones. El gobierno paraguayo también se ha planteado modificaciones al marco regulatorio a partir de cambios en el reglamento de radiodifusión comunitaria, simplificando los trámites de acceso y otras medidas prácticas.

No obstante tratarse de medidas menores y de leve mejoría del trato hacia los medios comunitarios, las reacciones de la derecha y los grandes medios de comunicación (tanto electrónicos como escritos) han sido fortísimas y condicionaron al gobierno a no profundizar estas políticas, en especial dejando de lado un proyecto de reforma integral del reglamento de las emisoras comunitarias para adecuarlo a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Un cambio aún más regresivo y discriminatorio en la Ley de Telecomunicaciones votado por la mayoría de la oposición en el Congreso, que incluye penas de prisión para sancionar a los medios comunitarios, fue vetado por el presidente Lugo en 2010.

Desde la dictadura militar, la Ley de Radiodifusión de Argentina excluía a las organizaciones sin fines de lucro del acceso a frecuencias de radio y TV, situación que cambió en 2005 mediante la aprobación de una ley que modificó esta disposición. Durante los gobiernos kirchneristas ha habido diálogo con el sector de los medios comunitarios y una permanente pero nunca acabada etapa de regularización de su situación, donde se privilegió principalmente a los medios comunitarios más cercanos al gobierno.

El cambio sustancial de las políticas del gobierno se produce en el marco del creciente enfrentamiento con el Grupo Clarín, donde la principal gremial de medios comunitarios se convierte en un fuerte aliado e impulsor de los cambios legales. La aprobación de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual expresa el nuevo rol que el gobierno le otorga a estos medios (reconocimiento, acceso a publicidad comercial y otras fuentes de financiamiento, reserva del 33% del espectro, etc.), en sintonía con las recomendaciones internacionales en la materia.

Este apoyo a los medios comunitarios se produce junto con el desembolso de fondos de publicidad oficial, así como un protagonismo destacado de algunos referentes de estos medios que acompañan públicamente las principales acciones del gobierno a partir de la aprobación de la Ley y en el debate provocado por la presentación de recursos jurídicos de los dueños de los principales medios radiales y audiovisuales del país.

La situación de las radios comunitarias en *Brasil* era muy dura al asumir

Lula. El país tenía una Ley de Radiodifusión Comunitaria que reconocía el sector pero con limitaciones arbitrarias y discriminatorias como un tope de 25 vatios de potencia (siempre que no superaran una cobertura de 1 kilómetro), sin poder acceder a publicidad y acceso a una sola frecuencia en todo el país. Complementariamente, existía una fuerte represión y la amenaza de prisión para los radiodifusores comunitarios, pues la legislación considera a la transmisión sin autorización como un delito.

La expectativa con la llegada del gobierno progresista fue muy grande, pero ello no se tradujo en hechos significativos que mejoraran la situación del sector, a pesar de que la principal gremial tenía dirigentes vinculados claramente al PT. Aunque se siguieron otorgando autorizaciones en el marco de la Ley e incluso hubo iniciativas puntuales interesantes, como otorgar un permiso de TV a sindicatos, no hubo políticas claras y permanentes de apoyo a los medios comunitarios.

Muy por el contrario, no sólo no se modificó la legislación (el PT no tuvo mayoría parlamentaria para actuar por sí solo), sino que no se realizó ninguna acción desde el gobierno para ayudar a las radios comunitarias, ni siquiera para impedir que otros actores estatales las siguieran persiguiendo.

El dato más duro es que durante los primeros años de gobierno de Lula la represión contra las emisoras comunitarias aumentó dramáticamente, en comparación con los gobiernos anteriores.

A la inacción del gobierno se sumaron las denuncias y presiones de los gremios empresariales y la dispersión institucional, ya que diversos organismos actuando sin una política única y coherente: el regulador autónomo ANATEL (Asociación Nacional de Televisión) siguió operando como si no hubiera cambiado el gobierno, al igual que las fiscalías y la Policía Federal, quienes siguieron cerrando radios en todo el país. La política de alianzas del PT, entregando el Ministerio de Comunicaciones a representantes de partidos aliados (alguno de ellos claramente representantes de los intereses de los grandes grupos mediáticos) completa el panorama.

Algunas interesantes iniciativas quedaron en el camino. El gobierno creó, por ejemplo, una Comisión Interministerial para identificar los principales cambios a la legislación vigente que podrían realizarse sin pasar por el Congreso, pero sus conclusiones no se efectivizaron. La realización de una Conferencia Nacional de Comunicación llevada a cabo en 2009 con participación activa tanto de la sociedad civil como de los empresarios, no pasó de buenas intenciones y

las múltiples recomendaciones tampoco han sido llevadas a la práctica.

Continuando una política desarrollada por el gobierno liberal de Jorge Batlle, durante los primeros años del gobierno progresista de *Uruguay* se dio un reconocimiento tácito a los medios comunitarios que actuaban sin autorización, luego de años de persecución.

La legislación no reconocía en forma expresa a estos medios y la forma de otorgamiento discrecional de las autorizaciones impidió sistemáticamente que obtuvieran estatus legal. La política de apoyo a las emisoras comunitarias se concretó claramente a partir de la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria aprobada en 2007, a poco menos de tres años de haber asumido la administración del Estado y con los votos solitarios del oficialismo, que contaba con mayoría propia en ambas Cámaras.

La votación estuvo precedida de una fuerte campaña en contra por parte de las gremiales de medios comerciales, así como de los argumentos y votos en contra de toda la oposición, aliada y vocera de sus intereses. La defensa de los derechos comunitarios se convirtió en la principal política pro-democratización de las comunicaciones del gobierno de Tabaré.

La ley uruguaya ha sido pionera en la región y reconocida internacionalmente por organismos internacionales de Derechos Humanos como un modelo en materia de regulación de medios comunitarios. Dispuso por primera vez en el continente que el reconocimiento se extienda a la posibilidad de fundar medios tanto de radio como de TV, sin potencias ni limitaciones técnicas previas, con pleno acceso a recursos económicos para su sobrevivencia y una reserva de espectro de al menos un tercio de las frecuencias en todas las bandas.

La situación de las radios comunitarias en *Chile* no cambió sustancialmente luego del pasaje de varios gobiernos progresistas. El movimiento comunitario fue visto con cierta simpatía, pero durante los años de la Concertación no se articularon políticas claras para su fortalecimiento, salvo algunas excepciones a partir de compromisos más personales que políticos. Primó en el gobierno una visión que identificaba a las radios comunitarias como medios marginales y pequeños, y no como medios alternativos para dar voz a las organizaciones sociales, capaces de oxigenar un sistema de medios volcado exclusivamente a lo comercial.

Hasta 2009 la Ley de Telecomunicaciones de Chile no reconocía expresamente a los medios comunitarios, sino que habilitaba a organizaciones sociales a contar con licencias de radio exclusivamente en FM con una ridícula

potencia de 1 vatio, sin permiso de acceso a publicidad para financiarse. La misma Ley mantiene el establecimiento de penas de prisión para aquellos radiodifusores comunitarios que transgredan la discriminatoria norma.

Al final del gobierno de Michelle Bachelet, no obstante, se aprobó una Ley de Radios Comunitarias que modificó parcialmente esta situación, ampliando de uno a 25 vatios la potencia permitida y reservando algunas frecuencias para alojarlas, lo cual fue acordado previamente con la Asociación de Radioemisoras Privadas (ARCHI) y con una gremial de radios de mínima cobertura (ANARCICH).

Aunque desde organismos internacionales y otras gremiales de medios comunitarios se lo consideró un avance, resulta insuficiente en términos de los estándares internacionales establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La respuesta no oficial de voceros del gobierno ha sido que eso era lo "máximo" que se podía obtener de la ARCHI.

La represión contra las emisoras comunitarias se ha mantenido, con una fortísima presión y acción empresarial detrás e incluso con procesos judiciales que podrían llevar a la prisión a comunicadores sociales.

## APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN

1. No puede haber un gobierno de fuerzas progresistas que no tenga como objetivo democratizar las comunicaciones, para democratizar la sociedad. Y este objetivo debería estar claro antes de asumir la administración del Estado.
2. No es posible abordar un asunto tan sensible como la democratización del sistema de medios sin comprender a fondo su origen y su estructura. Es imperioso desarrollar las herramientas que permitan un análisis integral y a fondo del problema para encontrar las mejores respuestas adecuadas la situación e idiosincrasia de cada país.
3. Una constante clara que revela este estudio es que los gobiernos progresistas comenzaron sin programas electorales sobre el tema comunicación, y sin políticas públicas al respecto.



4. Los gobiernos confunden comunicación política del gobierno con políticas públicas de comunicación, pero en ambos casos se trata, en general, de políticas gubernamentales y no de Estado.
5. Frente a la comprensión del papel antidemocrático de la concentración de medios, así como la bronca que acumularon la izquierda y el movimiento popular cuando eran oposición, parece haber existido otro tanto de temor a su poder, junto con una pragmática necesidad de no abrir nuevos frentes de batalla, al menos hasta que no se esté preparado y pueda consolidarse el proyecto progresista.
6. El problema para los partidos progresistas, entonces, es identificar cuándo se habrán generado las condiciones para abordarlo. La dificultad es que la creación de ese momento se da en un marco de ausencia de debate político sobre el tema y sin una acumulación progresiva de fuerzas hacia ese objetivo. Es decir: ¿cómo se darán las "condiciones necesarias" sino se trabaja para crearlas?
7. El éxito de un proceso de democratización de las comunicaciones pasa necesariamente por una re-regulación. La necesidad de aprobar leyes formales coloca a las correlaciones de fuerza logradas por los partidos progresistas en congresos y parlamentos como un fuerte condicionante (como ejemplo ver los casos opuestos de Uruguay y Paraguay). Sin embargo, pueden desarrollarse normativas que mejoren la situación mediante decretos o reglamentos por parte de los Poderes Ejecutivos, a la vez que se instrumentan políticas sectoriales, al menos para no aumentar o consolidar la concentración.
8. Los gobiernos progresistas de la región se ubican en dos modelos relativos a la forma en que abordan la relación de las políticas públicas y los medios de comunicación: el de "convivencia pacífica" y el de "confrontación hegemónica".
9. El modelo de convivencia pacífica fue adoptado mayoritariamente los países del Cono Sur ante los medios, en algunos casos por convencimiento y en otros por necesidad. Se trata de un esquema no confrontativo,

aunque con discursos donde aparecen tensiones puntuales entre el gobierno y algunos medios. Hay una mayor o menor ausencia de acciones que afecten los intereses de los grandes medios y el énfasis de la escasa regulación no ha estado en el control de contenidos, como por ejemplo, veracidad de la información, calidad de la programación, etc.

10. Dentro de este modelo general, en algunos casos hubo medidas que aumentaron la concentración (Argentina) y en otros, al menos, no se permitió su aumento (Uruguay). En algunos países esta actitud se mantuvo durante todo el periodo de gobierno (en Chile y en Brasil, en todos los gobiernos progresistas), mientras que en otros no fue así (Argentina, Uruguay).
11. El modelo de confrontación hegemónica se ha dado fundamentalmente en los países andinos con gobiernos progresistas (Venezuela, Ecuador y Bolivia). Se trata de un esquema confrontativo en los discursos y, con matices, también en las medidas concretas adoptadas hacia los medios, que se da contra todo el arco de empresas de comunicación privado-comerciales y contra todos sus integrantes (dueños, periodistas, etc.). Este enfoque hace un énfasis muy marcado en el cuestionamiento y la regulación de los contenidos de los medios, que queda incluso por encima del cuestionamiento a la concentración de medios de determinados grupos, siempre que apoyen o no cuestionen al gobierno. Se complementa con otros tipos de acciones como el uso intensivo de los fondos públicos para la publicidad oficial, la creación o fortalecimiento de medios públicos como medios de propaganda oficial y la creación o fortalecimiento de medios comunitarios en tanto instrumentos o aliados de la lucha por la hegemonía política e informativa.
12. En el Cono Sur, en los años 2009-2010, Argentina ha entrado en esta lógica, con un discurso fuertemente confrontativo, uso intensivo de los fondos de publicidad oficial y aumento de los recursos para el desarrollo de medios públicos. Sin embargo, se diferencia del modelo porque el énfasis en la regulación no ha sido el control de contenidos, sino la ampliación y la diversificación del acceso a los medios y la limitación de la concentración.

**¿Y entonces qué?** Una vez planteada la necesidad de la democratización del sistema de medios y confirmada la voluntad política de abordarla, el desafío para las fuerzas progresistas está en identificar las estrategias y herramientas para diseñar e implementar un plan adecuado a las realidades nacionales que pueda tener éxito.

A partir de allí, se presentan a los gobiernos progresistas algunos de estos desafíos y dilemas:

- A. ¿Cuál debe ser el abordaje principal de la re-regulación: regular los contenidos de los medios de comunicación para que sean más democráticos y plurales, regular las formas de acceso, las relaciones entre medios, su propiedad y/o el control sobre ellos para promover un sistema de medios más diverso?
- B. Los gobiernos progresistas no arrancan desde cero al diseñar una sociedad ideal, sino que se enfrentan ante situaciones de concentración de medios consolidadas, con grupos económicos con gran influencia en la opinión pública y el sistema político. Por tanto, el problema no es tanto ponerse de acuerdo en cómo impedir la concentración, sino cómo desconcentrar en una situación de hecho.
- C. Los partidos progresistas deben afrontar el desafío de lo que llamaría la “cuestión nacional” o, en otras palabras: ¿es mejor un oligopolio nacional conocido que un oligopolio extranjero por conocer? La convergencia tecnológica es el soporte para la ampliación del negocio de las empresas de telecomunicaciones, un sector fuertemente concentrado en la región, que comienza a entrar en el mercado de medios. Esto genera un nuevo dilema, muy bien explotado por los empresarios nacionales de medios, desde un planteo “soberano” que propone protegerlos y no tocar sus intereses, para no debilitarlos antes las mucho más poderosas (y extranjeras) empresas de telecomunicaciones, aceptando incluso ciertos niveles de concentración que les permitan competir con más chances. Con esta perspectiva, ¿los grandes medios nacionales son aliados estratégicos de los gobiernos progresistas?
- D. ¿Será posible salir de la permanente dicotomía gobierno vs. dueños de los

medios que vemos en la región? ¿El problema es realmente un problema entre gobernantes y ciertos grupos de medios? ¿No deberían ayudar a colocar el problema en su justa dimensión, como un problema entre la sociedad y algunos pocos grupos económicos que restringen sus derechos? Por tanto, ¿no deberían habilitar y promover la entrada de nuevos actores (sin duda aliados de un gobierno democrático y democratizador) a la pelea: las distintas organizaciones de la sociedad civil, los periodistas, las universidades e incluso sectores empresariales en contradicción con los principales grupos concentrados?

- E. Si hubieran gobiernos que piensen que aún no están dadas las condiciones para dar esta pelea ¿Cuántas chances quedan de abordarlo con alguna posibilidad de éxito? ¿Cuántas oportunidades les quedan a nuestros países para permitir que entren nuevos jugadores a diversificar el mercado de TV o de radio? No hacer nada en materia de reserva de espectro, por ejemplo, puede hacer que las buenas intenciones se traduzcan en imposibilidad de lograr una mayor diversidad y competencia en medios audiovisuales pues ya no quedará espacio para otros. ¿La TV digital será la última chance de hacerlo en el vital sector de la televisión? ¿Y qué hacer en otras plataformas tecnológicas como el satélite, el cable o Internet donde el problema se agrava aún más porque aumenta el capital necesario para montar y usar estas infraestructuras?
- F. ¿Será posible garantizar la diversidad y pluralismo en nuestros países, a partir de estas realidades heredadas, sin confrontación? ¿Es posible sin afectar los intereses económicos de los grupos concentrados y sin que éstos reaccionen violentamente? ¿Qué espacio queda para una estrategia que, en lugar de quitarles medios a los concentrados, se centre en fomentar la entrada de nuevos actores que oxigenen y diversifiquen el sistema de medios?
- G. ¿Se trata de un problema entre violadores de la libertad de expresión (los gobiernos) y los defensores de ella (los medios)? ¿Los partidos progresistas no deberían reapropiarse de las banderas de libertad de expresión, en la medida que la lucha por la diversidad y el pluralismo en

el sistema de medios es una profunda pelea por el ejercicio pleno de esos derechos y no lo contrario?

- H. En este sentido, y en el entendido que, sin democratización de las comunicaciones, no hay democratización posible de nuestra sociedad, ¿será posible que los partidos progresistas construyan un modelo respetuoso de la libertad de expresión que a la misma vez sea capaz de enfrentar con éxito los desafíos de garantizar diversidad y pluralismo en el sistema de medios?
- I. Desde una perspectiva de Derechos Humanos y consistente con los principios y valores de la izquierda latinoamericana, ¿será posible desarrollar un modelo intermedio entre el de "convivencia pacífica" y el de "confrontación hegemónica" que avance efectivamente en democratizar las comunicaciones pero sin avasallar libertades individuales?

## **ARGENTINA: EL PROCESO DE REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA COMUNICACIÓN**

Por Santiago Marino - Guillermo Mastrini - Martín Becerra

Desde el año 2007, en Argentina se ha intensificado un debate tan necesario como ausente hasta entonces para la democratización de las comunicaciones: la regulación de los medios de comunicación, materializada en la discusión sobre la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Al momento de pensar en este tipo de temas es necesario incorporar elementos al debate de modo ordenado, amplio y concreto, con el objeto de dar cuenta de los procesos sociales, políticos y económicos que encuadran la situación, para luego aportar lineamientos al debate, que debe ser complejo, exigente y consciente de los Derechos Humanos que están en juego. El camino que recorrió la norma luego de su sanción, la siguiente suspensión por una medida cautelar en la justicia mendocina (entre otras) y la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de resolver dicha situación mediante el fallo con el que revocó la medida cautelar que suspendía la vigencia de la Ley, es aleccionador en relación al reconocimiento de la comunicación como un derecho.

En octubre de 2009 el Congreso de la Nación sancionó la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) N° 26.522/09 que reemplazó al Decreto-Ley 22.285 sancionado en 1980 por la última dictadura militar<sup>1</sup>. Durante los meses que siguieron a la aprobación, la discusión implicó el inicio de la

---

<sup>1</sup> Existe jurisprudencia en Argentina que señala que los decretos sancionados durante gobiernos militares mantienen carácter de ley al retorno de la democracia. Esto fue justificado hace muchos años por la Corte Suprema en aras de la continuidad jurídica. Por dicho motivo, para reemplazar el decreto-ley sancionado por los militares, era preciso una ley del Parlamento y no bastaba un decreto presidencial.

reglamentación de la nueva norma, como así también la discusión entre los actores involucrados para la integración de los distintos órganos agentes de la gestión y el control creados para tal fin. Esto implicó, además, controversias por la ausencia de implementación de mecanismos consultivos o participativos en la elección de algunos de los representantes ante los mencionados órganos, como el particular caso de los universitarios.

Claro que la discusión cambió el foco desde que su aplicación fuera suspendida por una serie de medidas focalizadas y particulares, entre la que se destaca el fallo de la jueza mendocina Olga Pura de Arrabal, cuyo dictamen ratificado por la Cámara de Apelaciones en segunda instancia en la misma provincia. El dictamen colocó a la regulación sobre la comunicación y cultura nacional en un limbo jurídico, dado que no se puede aplicar la nueva Ley, y el gobierno se resiste a utilizar la anterior de la dictadura. La suspensión de la aplicación tuvo eco en juzgados de primera instancia de otras provincias, y por lo tanto se convierte en otro elemento central de esta discusión.

El fallo mendocino se convirtió en un elemento clave de este proceso y de esta discusión, por los efectos institucionales de la medida, por las precariedades del fallo en términos legales; por la discutible legitimidad de una medida cautelar que suspende la aplicación de una norma sólo a partir de elementos del proceso de sanción y sin comentar ni una línea del texto normativo; por las denuncias sobre la actuación de los camaristas; por la apelación del gobierno nacional y la llegada de la situación a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por la propia decisión del máximo tribunal, que declaró -en su fallo del 15 de junio de 2010 y por unanimidad- la incompetencia de cualquier juez y de cualquier tribunal para suspender una norma de aplicación nacional mediante una medida cautelar.

Como será analizado más adelante, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual tiene elementos muy destacables en materia de regulación democrática de la comunicación. El principal, e inédito en el mundo, es la reserva del 33% de todo el espacio radioeléctrico a organizaciones sin fines de lucro. Basada en una doctrina de Derechos Humanos, la Ley procura generar normas de aplicación más pluralistas y transparentes, a la vez que presenta una política que limita la concentración en la propiedad.

Más allá de que escapa a los alcances del presente texto, es importante señalar que, desde nuestra perspectiva, la discusión sobre la regulación democrática de los medios constituye un fenómeno que excede la dimensión

nacional, y se enmarca en un saludable proceso latinoamericano. Por primera vez en la historia, la ciudadanía más activa en organizaciones de la sociedad civil ha encarado procesos de debate y acción en torno a las políticas públicas de comunicación, superando los acuerdos “no escritos” entre gobiernos y dueños de medios. Algunos gobiernos han asumido la iniciativa, ya sea convencidos de la necesidad de regular la comunicación, ya sea para incrementar su control sobre el sistema mediático. Pero más allá de las intenciones de los gobiernos, la Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay, las constituciones de Bolivia y Ecuador, la Conferencia Nacional de Comunicación en Brasil, constituyen diversos ejemplos de la extensión y amplitud de enfoques del debate.

En todos los casos, las respuestas de los empresarios de medios han sido coherentes con la defensa del *status quo* y sus intereses, sosteniendo el dogma del mercado autorregulado y de los peligros de la injerencia estatal. Junto con representantes políticos de derecha, los empresarios de los principales grupos de medios organizaron su resistencia a la sanción de una norma democrática para el sector a partir de dos principios: en primer lugar, sostener que la concentración en pocas manos no perjudica la libertad de expresión y, en segundo lugar, que el único poder que restringe la libertad de expresión es el del Estado y el de su gestión contingente (el gobierno).

Al rechazar el dogma, Gustavo Arballo, piensa a los medios como una plaza pública, a la que todos tienen derecho a acceder (y no sólo quienes acreditan más capital económico). “Para que eso pase, el Estado tiene que intervenir, evitar que vayan cuatro tipos a poner un corralito y decir: la mitad de la plaza es mía para siempre; poner una mínima seguridad para que no haya mafia de punguistas; cuidar que no haya charcos de agua podrida y mosquitos con dengue; delimitar las zonas en las que se pueden poner vendedores ambulantes y las que no; sembrar el césped de los canteros (...)” (Arballo 2009).

La objeción de los principales grupos mediáticos a la metáfora de la plaza pública arguye que en materia de medios las opciones son variadas y que, entonces, el juego de la oferta y la demanda resuelve “naturalmente” las preferencias. Para desmontar este argumento es preciso distinguir entre pluralidad y pluralismo: la pluralidad alude al número de medios; el pluralismo a la diversidad de medios.

Más allá de estas consideraciones generales previas, procuraremos describir los antecedentes legislativos y estructurales de la radiodifusión argentina, para luego abordar las principales características de la Ley y de su proceso de



judicialización. Finalmente, intentamos señalar los desafíos de cara al futuro, donde sostendremos que la nueva Ley constituye una base para un proceso de democratización de la comunicación. Para ello será fundamental mantener el debate abierto y procurar la participación constante de la sociedad civil.

## EL SISTEMA DE RADIODIFUSIÓN ARGENTINO

Ante la puesta en discusión de la radiodifusión como tema y de la transformación de su marco normativo, la primera cuestión es responder por qué resulta necesario sancionar una nueva ley de radiodifusión. Y las respuestas posibles (recortadas de una serie mucho más amplia, tal vez inacabada, quizá inacabable) establecen condiciones críticas sobre la estructura y coyuntura. El marco normativo vigente hasta fines de 2009 tenía como elemento clave una norma (22285/80) sancionada por el gobierno de facto de 1976, que llevó adelante la dictadura más cruel de historia argentina, que reguló muchos aspectos de la sociedad y diseñó un sistema de medios centralista y privatista, con muchos sectores excluidos de sus derechos.

Posteriormente, durante los 25 años de régimen constitucional, a partir de gestiones y acciones del Estado y de la presión del mercado –constituido en agente aglutinador desde políticas de corte neoliberal sobre todo a partir de 1989- se generaron condiciones aun menos democráticas en los niveles de acceso y participación (sobre todo este último), elementos centrales del derecho a la comunicación.

En efecto, la aplicación de distintas medidas políticas que cambiaron la Ley y empeoraron las condiciones de acceso y participación, respondieron a proyectos ideológicos y modelos de gestión estatal desde 1983 en adelante, pero sobre todo durante la larga década neoliberal (entre 1989 y 2001) y la post-convertibilidad (a partir de 2002 y hasta diciembre de 2007). Así, durante la gestión de Carlos Menem, que llevó un conjunto pormenorizado de políticas neoliberales, materializadas en la re-regulación, concentración y extranjerización de la propiedad, además de la situación en la cual el regulado impuso sus condiciones al regulador, se destacaron la Ley de Reforma del Estado (1989), que además de generar el marco regulatorio para la reducción del papel estatal transformó elementos del artículo 45º de la Ley de Radiodifusión (que regulaba sobre quienes podían ser licenciatarios de radio y TV), permitió la propiedad cruzada de medios,

privatizó los canales 11 y 13 de Buenos Aires. Dicha Ley fue acompañada consecutivamente por las siguientes medidas: el Decreto 1771 de 1991 (que permitió la gestión de redes privadas semi-permanentes<sup>2</sup> y la emisión de publicidad dentro de los programas), el ingreso de capitales extranjeros (mediante el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones de 1991 firmado entre Argentina y EEUU, que adquirió rango constitucional en la reforma de 1994) y el Decreto 1005 de 1999 (que elevó de 4 a 24 el máximo de licencias permitidas).

En la administración de Fernando De la Rúa, la expresión del continuismo se sostuvo en un (nuevo) intento fallido de sancionar una ley de radiodifusión en democracia, sin aplicar cambios sobre el marco regulatorio más allá de impedir el control de los medios públicos por parte del Parlamento, al vetar la Ley de Radio y Televisión Argentina, sancionada en noviembre de 1999, que establecía ese tipo de gestión.

Luego del estallido de la crisis del modelo neoliberal, la gestión de Eduardo Duhalde a partir de 2002 mantuvo las condiciones que derivaron en beneficios a los privados, aunque la implementación en el marco regulatorio se materializó después de la entrega del mando a Néstor Kirchner en mayo de 2003. De todos modos, es necesario destacar la sanción durante el año 2002 del Decreto 1214, que permitió el acceso a licencias de FM para los municipios y de TV abierta para las provincias, además de quitar el rol subsidiario del Estado en relación con los privados. Por último, durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) se reforzó la estructura heredada, mediante un conjunto de medidas que -puestas en serie- construyen este sentido. La ley que "abrió" el proceso, el 18 de junio de 2003 (es decir, apenas tres semanas más tarde de la asunción del mando del ex gobernador de Santa Cruz, quien llegó al poder con apenas el 22% de los votos y el apoyo del *duhaldismo*, que controlaba la mayoría en las Cámaras de Diputados y Senadores) fue la Ley de Protección de Industrias Culturales (Nº 25750 de 2003), que excluyó a las empresas de medios de comunicación de la aplicación del sistema de *cram down* (establecida en la Ley de Quiebras, que implica que los acreedores pueden apropiarse de la empresa deudora hasta cubrir el monto adeudado) y establece en 30 % el límite

---

2 Para evitar que se repitiera la experiencia del primer período peronista, que llegó a controlar las tres cadenas de radio existentes en su época (1945-1955) los gobiernos militares siguientes prohibieron las cadenas, y establecieron que la explotación de la radiodifusión se haría por área local de cobertura.

de la participación de capital extranjero en este tipo de actividad económica.

Luego -en mayo de 2005- se sancionó el Decreto 527, que estableció condiciones de licencias casi *vitalicias* (porque suspendió el plazo del conteo de los años de las mismas por diez años, luego de haber otorgado las renovaciones reconocidas por la ley -de diez años- a los canales 11 y 13 en diciembre de 2004). Ciertamente es que la sanción en ese mismo año 2005 de la Ley 26053 implicó una mejora en el acceso de algunos sectores excluidos de la posibilidad de licencias, ya que dicha normativa permitió que organizaciones sin fines de lucro fueran licenciatarias (con la excepción de las cooperativas prestadoras de servicios públicos de carácter monopólico). Pero las ventajas para la concentración no sesgaron y en diciembre de 2007, a partir del Dictamen 637 de la Secretaría de Defensa de la Competencia, se permitió la fusión de las empresas prestadoras de Televisión por Cable Multicanal y Cablevisión, las cuales son controladas desde noviembre de 2006 por el mismo dueño: el Grupo Clarín.

Las políticas resumidas han contribuido a configurar en la Argentina un escenario mediático altamente concentrado que puede definirse por las siguientes características:

1. Alto índice de concentración en los mercados más masivos (televisión abierta y por cable; prensa escrita y radio) de los principales medios, que exhiben un dominio promedio del 78 por ciento en manos de los primeros cuatro operadores de cada uno de esos mercados (Becerra y Mastrini, 2009);
2. Un tipo de concentración conglomerada. A diferencia de otros países de la región (como Chile e incluso México), los principales grupos de comunicación de la Argentina son conglomerados y están presentes en casi todos los sectores. El Grupo Clarín, por ejemplo, cuenta con emisoras de televisión abierta, señales y empresas prestadoras de servicio de televisión de pago, estaciones de radio, diarios, portales noticiosos en Internet, fábrica de papel para diarios, entre otras actividades que controla de modo directo. La concentración conglomerada que existe en la Argentina, entonces, se combina con el alto índice de control de los mercados por parte de los principales operadores y potencia el protagonismo que ejercen pocos grupos comunicacionales expandidos en casi todos los rubros de la comunicación. Otros grupos con posiciones

importantes son Telefónica de España; el de los empresarios Vila y Manzano, y el grupo Pierrri;

3. Centralización geográfica de la producción de contenidos. Una de las características del sistema de medios de comunicación en la Argentina es la hipercentralización geográfica de la producción de los contenidos que, en los medios audiovisuales, se producen en la zona metropolitana de Buenos Aires y se reproducen el resto de los medios del país.

Se puede apreciar que el panorama político y económico justificaba por demás la sanción de una nueva Ley de Radiodifusión acorde a las necesidades del conjunto de la sociedad. Sólo la capacidad de lobby de los grandes grupos empresarios pudo mantener una legislación tan restrictiva durante tantos años.

## UNA LEY PARA LA DEMOCRACIA

Por primera vez, desde la recuperación del régimen constitucional en diciembre de 1983, se trató en una sesión plenaria del Congreso un proyecto de Ley de Medios, un hecho casi inédito, ya que habría que remontarse hasta 1953 para encontrar el único antecedente similar.

En la historia argentina hubo cuatro leyes de radiodifusión. Sólo la de 1953 tuvo trámite parlamentario. Las otras tres fueron decretadas por gobiernos militares. Cabe preguntarse entonces sobre las dificultades para abordar un tema que, a la hora de los discursos, todos califican de esencial. Es evidente que hay presiones y que la relación entre lo político y el sistema de medios es mucho más compleja de lo que se reconoce. La probabilidad de que un debate vital y ausente del espacio público durante décadas se produjera en un escenario deliberativo inmaculado, era baja. De no haberse clausurado durante tanto tiempo la discusión, hoy sería posible alcanzar mayores niveles de consenso.

Al contrario, la discusión se dio en un contexto áspero, con discursos desde los grandes medios (especialmente del Grupo Clarín) oponiéndose de forma terminante al contenido de la nueva Ley.

Es por ello que se torna preciso para comprender la situación dar cuenta del marco, saber desde qué lugar partieron las discusiones y cuál fue el escenario. La coyuntura política que derivó de la representación que los

principales multimedios nacionales (fundamentalmente los del Grupo Clarín, pero también el diario *La Nación* y las señales de noticias de televisión por cable) deriva del conflicto que mantienen con el gobierno desde principios de 2008. En aquel momento los grandes medios apoyaron el *lock out* agropecuario iniciado a partir de los cambios en la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones de granos y oleaginosas. Este hecho marcó el inicio de una conflictiva relación del Gobierno nacional con el Grupo Clarín y otros grandes medios, que se agudizaría con el envío al Parlamento de un proyecto de nueva Ley de Medios Audiovisuales.

La discusión de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) otorgó presencia en la superficie de los medios a un tema necesario y oculto (ocultado) por los intereses económicos en pugna y permitió reflexionar sobre el rol y el carácter de los medios masivos de comunicación.

Finalmente, el proyecto formal de LSCA fue aprobado con amplias mayorías en ambas Cámaras, y se convirtió en la Ley 26.522/09. La Ley fue elaborada con apoyo masivo de varios sectores, entre los que se destaca la acción de la Coalición por una Radiodifusión Democrática ([www.coalicion.org.ar](http://www.coalicion.org.ar), acceso del 5 de marzo de 2011). En el articulado de la Ley se recogen la mayoría de los 21 puntos que las organizaciones de la sociedad civil habían solicitado como puntos fundamentales de una comunicación social democrática.

A pesar de lo que intentan exponer los intereses más concentrados del sistema de medios, la Ley cultiva una raigambre democrática toda vez que garantiza la libertad de expresión, levanta la veda que existía para que organizaciones no lucrativas puedan participar como emisores en una sociedad aludida como “de la información”; reduce el poder del Ejecutivo (que hasta hoy controlaba directamente la autoridad de aplicación de la Ley mediante un interventor), establece mecanismos que dificultan la constitución de oligopolios altamente concentrados, defiende a las radios y canales pequeños de localidades de provincias y exige cuotas de producción local a todos los operadores del sistema. Sus objetivos proponen avances como: crear una autoridad de aplicación federal, autárquica, y con miembros de las minorías políticas parlamentarias; establecer reglas que impiden la propiedad cruzada en el mercado audiovisual (TV abierta y de pago), permitiendo así que nuevos actores se sumen al mercado; prohibir a las telefónicas detentar licencias de medios (y así evitar la monopolización eventual del sistema por operadores muy poderosos).

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) constituye así un

importante avance porque vincula el concepto de libertad de expresión con los Derechos Humanos. También porque en un país centralista se promueve el federalismo, tanto de la producción de contenidos como de la toma de decisiones. Porque alienta la diversidad de voces estableciendo límites a la concentración y al dominio de mercado. Y porque por primera vez en la Argentina tanto la autoridad de aplicación como los medios de gestión estatal no estarán totalmente controlados por el gobierno de turno. Ello anuncia controles cruzados y presencia de minorías políticas, lo que se inscribe en una tradición reglamentaria progresista. Por supuesto que no es perfecta. Algunas modificaciones realizadas por el Parlamento ampliaron su base de apoyos. Más adelante se podrán subsanar eventuales limitaciones de la Ley; la historia no acaba hoy.

Como ya ha sido señalado uno de los aspectos más novedosos de la nueva Ley lo constituye la reserva del 33% de todo el espectro para el sector privado no comercial. De hecho la Ley reconoce tres tipos de prestadores: estatales, privados comerciales, y privados no comerciales. Dentro de los actores estatales, la Ley reconoce la importancia de la radiodifusión universitaria.

En relación con el diseño institucional, la Ley ha creado la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, compuesta por siete miembros. Dos son designados por el Poder Ejecutivo, tres por el Congreso de la Nación (asignándole dos a las minorías) y tres por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (CFC). Precisamente otro elemento a destacar es la conformación del CFC, instancia de discusión de políticas públicas donde participan representantes de las provincias, las empresas, los radiodifusores sin fines de lucro, los pueblos originarios, los medios públicos, los sindicatos de trabajadores de medios, y las universidades. También se han creado las figuras del Defensor de la Audiencia y un Consejo Asesor del Audiovisual y la Infancia. Es decir, un amplio y plural cuerpo de instancias que otorgan mayor visibilidad y participación a la sociedad en la elaboración de políticas públicas de comunicación.

Otro capítulo destacable es el que procura impedir la concentración de los medios. En este sentido se limita a diez la cantidad de licencias que puede disponer una misma empresa o persona (actualmente se permite hasta veinticuatro) y hasta un 35% del mercado potencial. Se limita también la propiedad cruzada de medios electrónicos en la misma zona de cobertura, pero no la de medios impresos y electrónicos. De hecho una de las mayores polémicas que despertó la Ley fue la prohibición de ser propietario de distribuidoras de cable y canales de televisión abierta en la misma zona. A la vez, se permite a las

distribuidoras de cable incluir sólo una señal propia.

Finalmente en materia de contenidos se establecen altas cuotas de producción nacional (60%), de producción propia (30%), e independiente (10%) con el objetivo de proteger la industria nacional. También se ha vinculado el sistema de radiodifusión con otras industrias culturales ya que parte de los gravámenes que deben abonar los radiodifusores por el uso del espectro, es girado por la Autoridad Federal a la industria del cine y a la de la música.

Un aspecto procedimental fue altamente cuestionado por los grandes grupos de comunicación. La Ley establece en un año el plazo para adecuarse a sus disposiciones. Como muchos grupos exceden las nuevas reglas que limitan la concentración se verán obligados a desinvertir, por lo que han argumentado que se atenta contra la seguridad jurídica de sus inversiones. Claro que los grandes medios no objetaron anteriores regulaciones dispuestas por decreto (entre otros presidentes, por Carlos Menem y Néstor Kirchner) que los beneficiaban. De hecho, la discusión de la LSCA demostró la falacia de considerar que el Estado fue un actor circunstancial en la suerte del sistema de medios, idea solidaria con el mito de la autorregulación.

El camino a recorrer es largo aun. La sanción de una ley de medios de la democracia constituye un hito fundamental. Pero sólo puede ser considerado un punto de partida necesario para dotar al conjunto de la sociedad de una política pública que hasta ahora no ha existido en el sector.

Luego de la sanción de la Ley, se recrearon las responsabilidades. El gobierno debe aplicarla con respeto hacia el conjunto de los actores. El Congreso debe aún el compromiso de asumir con inmediatez los temas que quedan pendientes, como la regulación de la publicidad oficial, el acceso a la información pública o los servicios convergentes. También la sociedad tiene sus responsabilidades: la democratización de la comunicación es un proceso incremental que nos interpela a todos.

## **LA LEY Y SU ACCIDENTADO RECORRIDO POSTERIOR**

Luego de la sanción de la LSCA, el camino recorrido fue el siguiente:

Promulgación de la norma, mediante una serie de decretos firmados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que implicaban iniciar el proceso de integración de los organismos de control y aplicación;

Presentación de la Ley y apertura de la convocatoria para la integración del Consejo Federal, además de la designación de las autoridades representantes del PEN en la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA);

Para “el día después” de la sanción se esperaban dos sucesos que finalmente sucedieron. En primer lugar, la (re)aparición de disputas en el proceso de conformación de las distintas autoridades de aplicación, que a nuestro criterio se hizo en algunos casos sin observar los mecanismos consultivos y participativos establecidos en la Ley y en sus decretos reglamentarios. Y en segundo lugar la “judicialización” de la norma, una etapa que en el cierre de 2009 aparecía como complicada por la agenda y la feria judicial, tanto como intensa y efectista en la superficie de los medios masivos.

En resumen, los siguientes pasos implicaban la legitimación de la dinámica (a partir de que la oposición nombrara a sus representantes en los organismos), la desagregación de la norma en planes, programas, proyectos (como el Censo de Licenciarios convocado por la AFSCA en enero de 2010) y la discusión por otras vías de los actores afectados mediante las acciones en diferentes juzgados, lo cual tomaría forma y poder con el paso del tiempo.

La judicialización era una acción esperada y esperable, implicaba la reacción incluso anticipada por distintos grupos de medios. Antes del comienzo de la feria judicial de enero de 2010 se sucedieron denuncias y resoluciones o medidas cautelares. La más relevante fue la denuncia del diputado Thomas de Mendoza (Peronismo Federal), dado que no solo generó la suspensión de la Ley, sino que también fue acompañada por una medida en segunda instancia.

Luego del fin de la feria judicial, la AFSCA apeló los fallos adversos y además emitió cuatro resoluciones, entre las que se destacó la creación del registro de señales y productores, un listado sobre los actuales prestadores y su situación, que fue respondido por más de 15.000 entidades.

La Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza confirmó en marzo de 2010 la medida cautelar dispuesta por la jueza Olga Pura de Arrabal, generando así la suspensión de la aplicación de la Ley 26.522.

El 30 de abril, luego de que el Estado Nacional presentara la apelación en marzo, la misma Cámara Federal de Mendoza consideró que el caso “suscita cuestión federal suficiente”, y elevó la causa a la Corte Suprema de Justicia



Nacional (CSJN), que resolvió abocarse a la causa y dictaminar sobre la validez de la suspensión de la norma.

La suspensión estaba basada en cuestiones de fondo y de forma. De fondo, porque algunos artículos de la norma –relativos a los modos previstos para desconcentrar el mercado o su régimen sancionatorio– serían controvertidos (por ejemplo el impedimento a los operadores de TV cable de poseer más de una señal). De forma, por el desprolijo trámite legislativo, dado que los plazos de funcionamiento de las comisiones, como ocurre a menudo, fueron exiguos. La objeción de fondo, si fuese válida, se subsanaría con normas complementarias o modificatorias de la Ley y no con su suspensión, toda vez que el argumento subyacente es que la Ley garantiza derechos hasta ahora no reconocidos, y que por ello correspondería ampliar –en lugar de restringir– la multiplicidad de voces, incluyendo las de los operadores comerciales cuando no utilizan un vínculo escaso como es el aire sino un vínculo físico no finito, como es el cable. La cuestión de forma amerita saldarse en el Poder Legislativo, que podría revisar su rutina de funcionamiento para todas las leyes. Y en esa línea lo comprendió cada uno de los siete miembros de la CSJN, quienes en un fallo unánime resolvieron revocar la decisión de la justicia mendocina, retomando lo planteado por el Procurador del Tesoro de la Nación, Esteban Righi, a quien le solicitaran un dictamen para luego dictar su fallo.

Luego de haber superado las instancias judiciales que cuestionaron la aplicación de la Ley en términos generales se han abierto una serie de interrogantes.

En primer término, respecto de qué significa este fallo para el futuro de la Ley, Arballo (2010) sostiene que “jurídicamente mucho, y al mismo tiempo nada especial”, porque a la vez que se resuelve la imposibilidad de que una medida cautelar no puede suspender la aplicación de una ley “con fundamento en presuntas irregularidades en el trámite parlamentario”, también que el fallo no es una validación absoluta y total de la Ley.” El jurista reconoce además que dado que es esperable “un largo y artesanal proceso de implementación”, puede interpretarse este como un buen primer paso. Y plantea además que este es sólo una instancia, un nuevo paso en un camino largo hacia la implementación de la Ley 26522, que ni siquiera clausura la etapa de la judicialización, que irá en el futuro a la discusión de los artículos en particular, ya no sobre la ley en general.

## LOS TEMAS PENDIENTES Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

La sanción de la Ley por el Congreso presentó un cambio de rumbo: posicionó al Estado como garante de derechos sociales a la comunicación. Este cambio de rumbo fue objeto de una campaña de desprestigio tan inusual que reveló la convulsión de los principales grupos a los que la Ley sorprendió sin estrategia. Tantos presidentes, diputados y senadores (incluso de la oposición más cerril) fracasaron antes en su intención de regular el audiovisual, ¿por qué iba a lograrlo un gobierno esmerilado? La subordinación de la línea periodística a la reacción corporativa diluyó la mediación profesional que es el principal capital de los medios masivos de comunicación impactando en la eficacia de una guerra de movimientos definida a las apuradas.

La paradoja es que la legítima crítica a los rasgos cortoplacistas del gobierno en distintos órdenes, esta vez vale para sus enemigos mediáticos y, por extensión, políticos. De tanto condenar a “los K” por su improvisación en tantos aspectos, sus enemigos terminaron imitándolos, con lo que padecieron una fiera derrota en un Congreso hace tan poco glorificado como el parnaso. ¿No será que la falta de planificación preside la lógica de funcionamiento de todo el sistema político?

Con sus virtudes y defectos, el debate parlamentario expandió la comprensión del soporte que el Estado brinda a los medios, a la vez que introdujo (sin resolver) el problema de la convergencia tecnológica entre audiovisual, telecomunicaciones e Internet y la necesidad de ampliar la agenda de la democratización de las comunicaciones.

La nueva fase que abre la sanción de la Ley será gravitante en la medida en que la intervención del Estado en su nuevo rol se legitime a través de reglas sinceras, ecuanímes y claras de asignación de los recursos públicos que permiten financiarse a los medios. Ello incluye, pero no se agota, en el pendiente capítulo de la publicidad oficial: hay que regular también las exenciones impositivas, los auxilios económicos en forma de condonación de deudas y subsidios, la ausencia de cumplimiento de obligaciones de inversión por parte de licenciatarios de servicios como la televisión por cable, por ejemplo. Pero también en el modo de implementación de la televisión digital terrestre (TDT), que encuentra a un Estado muy activo en la decisión por la norma (sin debate ni discusión, por Decreto y acuerdo binacional), con acciones concretas en pos de su pronta

puesta en marcha que incluyen a algunos sectores –como universidades y el sector privado- en materia de *hardware* y *software* necesario a desarrollar, pero sin un diálogo importante con otros actores sociales (tampoco con los sectores privados) respecto de dos cuestiones centrales: el dividendo digital y la generación de contenidos en los nuevos canales a desarrollar.

A estos temas estructurales deben sumarse algunos aspectos coyunturales que garantizarán una correcta aplicación de la Ley. Por ejemplo, el Estatuto Social de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTASE) dispuesto por Decreto 1526/2009 resulta poco orientador sobre las misiones de servicio público de los medios gestionados por el Estado en el marco de la Ley N° 26522. Para garantizar su estabilidad en el tiempo y el compromiso de diferentes sectores en el diseño y cumplimiento de nuevos objetivos creemos que procede discutir en el Congreso la propuesta que formule el primer Directorio de la entidad.

Los nuevos “medios públicos” no deberían ser sólo los de alcance nacional, sino que los provinciales y municipales también deberían ser verdaderamente públicos. El Art. 89 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26522 reconoce el derecho de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a emitir en una frecuencia de televisión abierta, una de radio AM y una de radio FM. A su vez, los municipios son autorizados a gestionar una frecuencia de radio FM. Como es preciso garantizar que las disposiciones de la Ley sobre los medios públicos se cumplimenten en todos los niveles de administración estatal, y no sólo en el orden nacional, es que consideramos imprescindible que las provincias y municipios tomen como requisitos mínimos los establecidos en la Ley para los medios públicos de alcance nacional.

En términos generales, para que el proceso de participación se amplíe, en la definición de políticas de comunicación radiodifusiones resulta necesario operar con lógica de Estado y no de gobierno o partido gobernante. Consideramos que la democratización de la comunicación resulta de un ejercicio cotidiano de participación de la ciudadanía que debe ser estimulado. El debate público sobre el tema no debería quedar acotado al momento de discusión de la Ley. De hecho, la sanción de la LSCA representa un punto de partida, un piso de condiciones mínimas, a partir de la cual la ciudadanía debe comprometerse en la definición de un sistema comunicacional democrático.

## PALABRAS FINALES

Más allá de la coyuntura política de los países, los medios son instituciones complejas con doble acción y mediación de intereses: políticos y económicos. A partir del tipo de mercancía con la que trabajan –que tiene doble valor, material y simbólico– componen un actor particular y con consecuencias especiales a partir de sus acciones. Intervienen, afectan y constituyen (aunque no determinan, o al menos no se comparte aquí esa idea) el espacio público, que es un espacio político. Como hemos expresado en otra oportunidad “las instituciones están determinadas económica y políticamente. Estructuran y son estructuradas por esas determinaciones”. Y los medios de comunicación no son una excepción, por lo que hay que considerar que “la agenda de los medios no sólo es importante por lo que incluye (en donde no hay uniformidad), sino fundamentalmente por lo que excluye” (Becerra, 2008).

En tanto que actores económicos y por el tipo de actividad que llevan adelante, el sector de los medios tiene tendencia a los oligopolios, debido a su composición de costos, en la cual los fijos son muy altos y los variables muy bajos. Es decir que estas empresas con intereses políticos organizan sus actividades con este formato, y van hacia la concentración en una deriva que puede generar barreras de ingreso a otros actores en el mercado. Por lo tanto no hay como salir del oligopolio sin acción del Estado, una de cuyas funciones principales radica en garantizar la diversidad (de voces, de fuentes, de opiniones, de expresiones, de prácticas, de creencias, de cultura.) Ahora bien, además de la estructura definida, los principales medios –en términos económicos, por ser los sectores más dinámicos–, la radio y la televisión (que son los que pueden permitir mayores niveles de acceso a la información, entendido como la capacidad de recibir algún medio por parte de las personas, ser audiencia), funcionan en un sector que es finito, ha sido declarado propiedad de la humanidad por esa misma razón, debe ser administrado por el Estado y tiene carácter valioso: el espectro radioeléctrico, el éter, el aire. La acción del Estado debe garantizar el derecho a la información y un equilibrio que permita el funcionamiento de reglas democráticas ante las posibilidades de negocios con el sistema de medios. La sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual constituye un paso muy importante en el proceso de democratización de los medios. Pero debe ser considerado un punto de partida. La consolidación de una política de

comunicación democrática será consecuencia de la acción de los gobiernos (actual y futuro) y de la participación intensa de la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFÍA

ARBALLO, Gustavo 2009: "Ley de Medios, el día después", en [www.saberderecho.com](http://www.saberderecho.com), de octubre de 2009, también <http://www.saberderecho.com/2009/10/ley-de-medios-el-dia-despues.html>, acceso del 5 de marzo de 2011.

ARBALLO, Gustavo 2010: "Ley de medios, el fin de las cautelares suspensivas erga omnes", en [www.saberderecho.com](http://www.saberderecho.com), 15 de junio de 2010, acceso del 5 de marzo 2011.

BECERRA, Martín 2008: "La inmaculada concepción de los medios", en *Página 12*, Opinión, 29 de mayo de 2008.

BECERRA, Martín 2010: "Limbo jurídico, dislate político" en *Página 12*, La Ventana, 17 de marzo de 2010.

BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo 2009: *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.

MASTRINI, Guillermo (editor) 2005: *Mucho ruido, pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.

# BRASIL: LA POLÍTICA COMUNICACIONAL EN EL GOBIERNO DE LULA (2003-2010)

Por Venício A. de Lima

Este texto tiene como objetivo realizar un breve balance crítico de la política comunicacional en el transcurso de los ocho años del gobierno Lula (2003-2010), especialmente en lo referente al servicio público de radiodifusión. Obedeciendo a los ejes temáticos definidos, nos atuvimos a los principales condicionantes estructurales del pluralismo y la diversidad (estructura legal, concentración de la propiedad y fuentes de financiamiento) además de describir los avances, las derrotas y los retrocesos en la política de comunicación y de identificar las tendencias del contexto y las estrategias de disputa en torno a la regulación del sector.

## 1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### 1.1 MARCO REGULATORIO

**“Trusteeship model”:** La primera característica “moderna” de los medios de comunicación brasileños es que el Estado optó, durante la década del 30, del siglo pasado, por un modelo de explotación de la radiodifusión que privilegia la actividad privada comercial. Podría haber sido de otra forma. Basta con observar un ejemplo clásico: en esa misma época, Inglaterra escogió lo opuesto, es decir que privilegió al propio Estado como operador y ejecutor de la actividad de radiodifusión. Pero en lo que se refiere a la radio y la televisión, adoptamos el modelo proveniente de Estados Unidos. Es más o menos una curaduría: a la Unión le cabe la explotación de un servicio que delega para su administración y operación a terceros.

En su mayoría, la radio y la televisión son concesiones del poder público a la iniciativa privada. El plazo de vigencia de las concesiones de radio es de diez años y de quince para la televisión. En la práctica, las mismas se transforman en propiedad privada, porque la no renovación o la cancelación de una concesión son prácticamente imposibles desde el punto de vista legal.

Desde la introducción de la radio en Brasil y de su regulación por parte del Estado, se optó, por lo tanto, por privilegiar ese modelo de curaduría. No fue una elección que contó con la participación popular. Por el contrario, fue una decisión de gabinete y sin que existiera cualquier debate o participación pública.

**“No law”:** En los medios de comunicación brasileños predomina el *“no law”*, es decir, la ausencia de regulación. La principal referencia legal es aun el casi cincuentenario Código Brasileño de Telecomunicaciones de 1962. Desactualizado, fue fragmentado por la Ley General de Telecomunicaciones de 1997 y está complementado con varias normas sueltas para servicios específicos (diferentes modalidades de televisión paga, por ejemplo) que en algunos casos son hasta contradictorias. Además, las normas constitucionales existentes no fueron reglamentadas por el Congreso Nacional en su gran mayoría y, por lo tanto, no se cumplen. Un ejemplo emblemático son los principios de producción y programación del servicio público de radiodifusión (Artículo 221), que también debían servir como criterio para la concesión y renovación de concesiones y, sin embargo, se ignoran.

La situación es de tal gravedad que, en noviembre de 2010, la FITERT (Federación Interprovincial de Trabajadores en Empresas de Radiodifusión y Televisión) y la FENAJ (Federación Nacional de Periodistas) protocolaron una Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión (ADO N° 09) solicitando al Supremo Tribunal Federal que declare *“la omisión inconstitucional del Congreso Nacional”* en legislar sobre la cuestión<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. el texto completo de la ADO en <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADOM&s1=9&processo=9>, acceso del 5 de marzo de 2011.

### Situación al finalizar el Gobierno de Lula

**Ley General de Comunicación Electrónica de Masas (LGCEM):** Durante el primer gobierno de Lula fueron creadas dos comisiones con el fin de elaborar un pre-proyecto de LGCEM. No obstante, las mismas nunca llegaron a reunirse. La primera, que era un GTI (Grupo de Trabajo Interministerial), aguardó durante ocho o nueve meses la nominación de sus miembros. Cuando finalmente fueron nominados y se fijó la primera reunión, el gobierno decidió que no sería más un GTI, sino una Comisión Interministerial (CI), con representantes también de la Fiscalía General de la República y de otros órganos. La primera comisión, un GTI, dejó de existir aunque nunca se hubiese reunido. Y la nueva, una CI, tampoco se reunió.

El tema, sin embargo, no murió allí. En julio de 2010, el presidente Lula firmó un nuevo decreto creando otra CI para *"elaborar estudios y presentar propuestas de revisión del marco regulatorio de la organización y explotación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión"*. Integran la nueva comisión representantes de la Casa Civil, de los ministerios de Comunicaciones y Economía, de la SECOM (Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia) y de la Procuraduría General de la Unión. Representantes de órganos y entidades de la administración federal, provincial y municipal, además de entidades privadas, pueden ser invitados a participar de las reuniones. El artículo 6º del decreto dice que *"la Comisión Interministerial finalizará sus trabajos con la presentación, ante el Presidente de la República, del informe final"*, pero no establece plazo para que esto ocurra<sup>2</sup>.

A poco menos de dos meses para la finalización del gobierno de Lula, en noviembre de 2010, un primer resultado público del trabajo de la nueva CI, liderada por la SECOM, se materializó en la realización del "Seminario Internacional de Comunicaciones Electrónicas y Convergencias de Medios de Comunicación", en la ciudad de Brasilia. Representantes de tres organismos internacionales, Comisión Europea, OCDE (Organización para Cooperación y Desarrollo Económico) y UNESCO, y de órganos reguladores de Portugal, España, Reino Unido, Estados Unidos y Argentina, debatieron durante dos días con empresarios de medios de comunicación, periodistas, parlamentarios,

---

2 Cf. íntegra del Decreto en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Dnn/Dnn12700.htm), acceso del 5 de marzo de 2011.



académicos, ONG, movimientos sociales y funcionarios públicos graduados, sobre las diferentes formas adoptadas para regular democráticamente el sector de las comunicaciones<sup>3</sup>. Además de calificar el debate público del tema con el conocimiento de las experiencias internacionales, uno de los objetivos era proveer subsidios para (finalmente) la elaboración del pre-proyecto de un *"marco regulatorio de la organización y explotación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión"*.

**Agencia Nacional del Cine y Audiovisual (ANCINAV):** El proyecto de transformar a la ANCINE (Agencia Nacional de Cine), en ANCINAV, que sería el órgano regulador y fiscalizador de la producción y distribución de contenidos audiovisuales, no llegó siquiera a tener una versión final. Un pre-proyecto no oficial, filtrado por la prensa, causó una feroz e intensa campaña de oposición activada, en su mayor parte, por los tradicionales grupos de comunicación. Ante esto, el gobierno decidió en enero de 2005 que los estudios continuarían pero que, prioritariamente, se debería construir una propuesta de regulación más amplia dentro de la cual se puede incluir la transformación de la ANCINE en ANCINAV. El argumento fue que no se podría implantar una agencia reguladora de lo audiovisual sin tener primero una LGCEM.

En enero de 2005 el gobierno anunció que se enviaría al Congreso Nacional una nueva propuesta de legislación, en la cual se contemplaría sólo a los sectores de fomento y fiscalización en el área de producción audiovisual. Así se atendían los intereses de grupos opositores al proyecto de transformación de la ANCINE en ANCINAV. De hecho, la nueva propuesta de ley fue elaborada y enviada al Congreso Nacional en junio del siguiente año y seis meses después transformada en la Ley N° 11.437, de 28 de diciembre de 2006, que creó el Fondo Sectorial Audiovisual (FSA) reglamentado por el Decreto N° 6.299, de 12 de diciembre de 2007.

**Radios comunitarias:** El gobierno de Lula no fue capaz de implementar políticas democratizadoras en relación a las radios comunitarias, que aun continúan regidas por una legislación excluyente aprobada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Ley N° 9.612/1998).

---

<sup>3</sup> Las conferencias pronunciadas en el Seminario están disponibles en <http://www.convergenciademidias.gov.br/index.php/documentos/legislacao>, acceso del 5 de marzo de 2011.

En 2003 se creó, además, un Grupo de Trabajo (GT) que llegó a elaborar un informe final. Se cambió el ministro de Comunicaciones, se creó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), que mantuvo reuniones durante el año para elaborar también un extenso informe final. Nuevamente se cambió de ministro y el nuevo titular de la cartera no aceptó el informe final del GTI, que nunca se llegó a enviar a la Presidencia de la República.

La represión a las radios comunitarias – que en su mayoría no consiguen legalizarse por inoperancia del propio Ministerio de Comunicaciones – en ciertos momentos llegó inclusive a aumentar, si se la compara con el gobierno anterior.

**RTVIs:** Las RTVIs (Retransmisoras Institucionales de Televisión) fueron creadas por el Decreto N° 5.371 de 17 de febrero de 2005. Las mismas representaban una excelente oportunidad para el poder municipal de transformarse en retransmisor de emisoras de televisión del sector público y, también, en *productor* de contenido. El Decreto abría la posibilidad a las municipalidades de utilizar la televisión por cable en hasta un 15% del tiempo total de retransmisión.

La “brecha” fue aclamada por todos los que se interesan en la democratización del mercado de la comunicación y el fortalecimiento de la televisión pública. La televisión por cable alcanza, inclusive hoy en día, a solamente 260 municipios aproximadamente, de los más de 5.600 existentes en el país. Como las operadoras de televisión por cable están obligadas por ley a transmitir canales comunitarios, las actividades de las Cámaras de Concejales serían transmitidas y habría también la posibilidad de generar ganancias publicitarias y de iniciar la producción de contenidos locales.

Sin embargo, existió una fuerte reacción de los grupos privados de radiodifusión y, a menos de dos meses de la firma del Decreto 5.371, se firmó un nuevo Decreto, el N° 5.413 de 6 de abril de 2005. Esto significó un retroceso y la extinción de las RTVIs.

**TV Digital:** La elección del modelo japonés para la implantación de la Televisión Digital en Brasil, consolidada a lo largo de una profunda crisis política (2005) y durante un año electoral (2006), significó un importante retroceso en la postura anterior del gobierno de Lula en referencia a la política de digitalización de la televisión.

Al inicio del proceso, el Decreto N° 4.901 de 26/11/2003, que creó el

Sistema Brasileño de Televisión Digital (SBTVD), incluyó la participación directa de representantes de la sociedad civil organizada que ya integraban el Comité Consultivo del SBTVD y discutían las alternativas políticas. No obstante, a partir del nombramiento del senador Hélio Costa (PMDB-MG) como ministro de Comunicaciones en julio de 2005, ese Comité fue marginado por el propio Ministerio de Comunicaciones, y los representantes de la sociedad civil fueron perdiendo voz hasta perder toda influencia en la decisión final.

Dos años y siete meses luego de la creación del SBTVD, un nuevo decreto alteró radicalmente la política anterior. El Decreto N° 5.820 de 29/06/2006, a pesar de crear un canal "de cultura" destinado a la transmisión de producción cultural y programas regionales y un canal "de ciudadanía" para transmisión, entre otros, de programas de comunidades locales, respondió directamente a los grupos dominantes de los medios de comunicación, especialmente a los radiodifusores y dueños de cadenas de TV. A ellos les interesaba garantizar la comercialización de sus contenidos directamente a los usuarios de telefonía móvil, sin depender de la intermediación de las empresas de telefonía. Pero, sobre todo, les interesaba evitar la oportunidad histórica de ampliar el número de concesionarios de televisión en el país.

El Ministerio Público de Minas Gerais inició una acción civil en la Justicia Federal por la nulidad del Decreto N° 5.820 durante agosto de 2006, pero no obtuvo éxito en su iniciativa. A su vez, el Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) presentó en el Supremo Tribunal Federal en agosto de 2007, una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) contra el mismo decreto, que finalmente llegó a ser declarada *improcedente* tres años después, el 5 de agosto de 2010.

**Reglamentación de la Televisión Paga:** Desde 2007 se tramita en el Congreso Nacional un proyecto de ley que *"abre el sector de la televisión paga a las empresas telefónicas, crea la separación de mercado entre productores de contenido y empresas de distribución y, además, crea cuotas de programación nacional en los paquetes de canales pagos"*, además de revocar la Ley del Cable de 1995.

En su complicada y controvertida versión actual, el proyecto PLC 116 del Senado Federal, es el resultado de la articulación inicial de tres propuestas que representaban a grupos e intereses diferentes: el PL 29/2007 del diputado Paulo Bornhausen (DEM-SC) representaba a las empresas de telefonía; el PL 70/2007 del diputado Nelson Marquezelli (PTB-SP) representaba a los radiodifusores; y

el PL 323/2007 de los diputados Walter Pinheiro (PT-BA) y Paulo Teixeira (PT-SP) se situaba en una posición intermedia entre los intereses de los dos sectores.

Aprobado en junio de 2010 en la Cámara de Diputados, la posición de los diferentes actores en relación al proyecto osciló en la misma medida que el propio proyecto fue modificado. La operadora Sky (Grupo News Corporation/Globo) y la Asociación Brasileña de Programadores de TV Paga (ABPTA) patrocinan una campaña publicitaria contraria al proyecto con el nombre "quieren intervenir en su televisión paga" denominada "Libertad en la TV". (Cf. la página web <http://www.liberdadenatv.com.br/> acceso del 5 marzo de 2011).

## 1.2. NIVELES DE CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD

**Propiedad cruzada:** La legislación brasileña nunca se preocupó de forma efectiva de la *propiedad cruzada* de los medios de comunicación. A lo sumo fue en la década del 60, durante el régimen militar, cuando a través del Decreto-Ley 236/1967 se intentó establecer límites para el número de concesiones de radiodifusión que un mismo grupo privado podía controlar. Sin embargo, esos límites no se respetaron. El Estado, como órgano de fiscalización, jamás interpretó la norma legal como una forma de regular la concentración de la propiedad.

Por lo tanto, no hay en la legislación brasileña, sobre todo en la de radiodifusión, preocupación por el hecho de que el mismo grupo empresarial, en el mismo mercado, sea concesionario de una emisora de radio y/o televisión, y además propietario de empresas de diarios y/o revistas.

Los principales grupos empresariales que existieron, y que aun existen en los medios de comunicación brasileños, son multimedia basados en la propiedad cruzada. Ésto fue verdad para los Diarios Asociados (el primer grupo dominante en el país) y es evidentemente verdad para las Organizaciones Globo (el mayor grupo de medios de comunicación existente hoy en Brasil).

La propiedad cruzada, a efectos de un diagnóstico de los medios brasileños en la perspectiva de la economía política del sector, vuelve irrelevante la diferencia entre medios impresos y medios electrónicos. En los casos más importantes, los grupos controladores de unos y de otros, son los mismos.

Una de las consecuencias de esa omisión reguladora es que los medios privados comerciales siempre fueron *oligopólicos*, precisamente porque se

formaron en la ausencia de restricciones legales a la propiedad cruzada de los diferentes medios.

**Oligarquías políticas y familiares:** Los medios brasileños son controlados por unos pocos grupos familiares. Pero no sólo se trata de grupos familiares, sino de los mismos grupos oligárquicos de la política regional y local. Aparece así una cuestión extremadamente importante: el *coronelismo electrónico*, práctica política a través de la cual fuerzas en control del aparato del Estado utilizan las concesiones de radiodifusión como moneda de cambio político. De esa manera, el poder que concede ese servicio público muchas veces es confundido con el propio concesionario, que actualiza y reproduce, con ropas nuevas, el coronelismo político de la Vieja República hasta los tiempos actuales<sup>4</sup>.

**Iglesias:** Se observa un avance importante del control tanto de la radiodifusión y televisoras como de los medios impresos brasileños por parte de diferentes iglesias. El mayor avance fue de iglesias evangélicas neopentecostales, aunque históricamente la Iglesia católica sea la mayor concesionaria de emisoras de radio en Brasil. En algunos casos, la presencia de las iglesias como concesionarias es bastante evidente, como por ejemplo en la programación vespertina de los canales de televisión abierta, tanto en VHF como en UHF.

**Hegemonía de un único grupo privado:** Las Organizaciones Globo concentran los fondos publicitarios de manera desproporcionada a la audiencia relativa de sus medios: aproximadamente un 60% de la "torta publicitaria". Para la Rede Globo de Televisión, que lidera la audiencia de este segmento, el porcentual llega a ser aun mayor, de tal forma que si sumamos todas las otras emisoras comerciales de televisión veremos que reciben apenas entre 35% y 40% del volumen total de publicidad.

**Concentración de la propiedad:** Cuando se trata de la radiodifusión y de la prensa, Brasil se anticipó a la tendencia de concentración de la propiedad manifestada por el proceso de globalización. La propiedad siempre estuvo

---

<sup>4</sup> Para una discusión conceptual sobre la práctica política del "coronelismo" consúltese Venício A. de Lima y Cristiano Aguiar Lopes.

concentrada, pero además, concentrada dentro de parámetros inexistentes en otros países. La sinergia vertical en áreas de producción de entretenimientos (telenovelas) es una práctica consagrada en la televisión comercial desde hace muchos años. No hay rigor en el cumplimiento de los pocos límites existentes por ley en relación al número posible de concesiones de radio y televisión para el mismo grupo empresarial y en el mismo mercado. La propiedad cruzada en la radiodifusión, y entre la radiodifusión y la prensa, se permite sin restricciones. No hay límites para el tamaño de las audiencias de las redes de televisión. Ese cuadro regulatorio generó un fenómeno de concentración horizontal, vertical, cruzado y "en cruz", sin paralelo. Brasil es el paraíso de la radiodifusión privada comercial oligopólica.

En resumen, no existió ningún cambio fundamental en el cuadro de concentración de la propiedad de los medios brasileños entre 2003 y 2010.

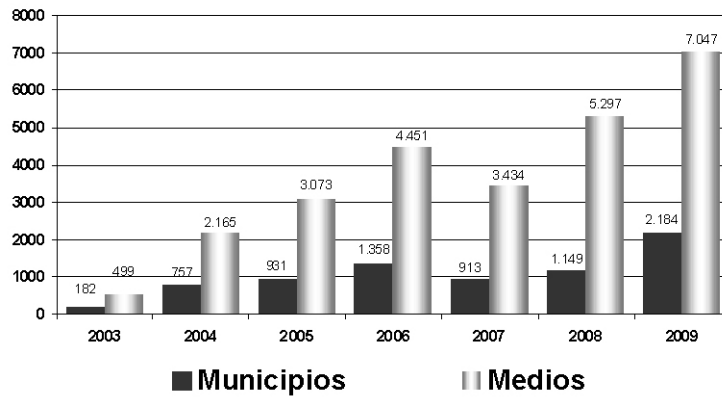
### 1.3. FINANCIAMIENTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Dentro de la tradición brasileña, el Estado ha sido, directa o indirectamente, una de las principales y, en muchos casos, la principal fuente de financiamiento de los medios privados comerciales, se trate de medios impresos o electrónicos. Basta con verificar cuáles son los mayores (en términos de recursos publicitarios) anunciantes de diarios, revistas semanales y de los noticieros televisivos de las principales redes de televisión privada del país.

#### **Situación al final del Gobierno de Lula**

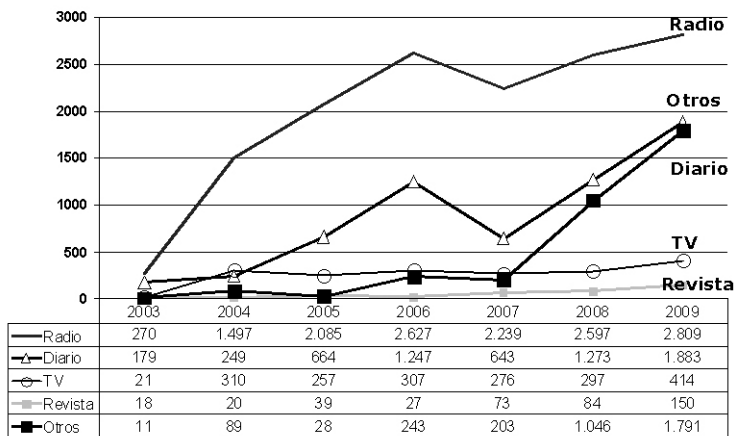
**Reorientación en la publicidad oficial:** En 2003 se inició un significativo proceso de descentralización en la asignación de los recursos publicitarios oficiales. A pesar de que los grupos dominantes de los grandes medios siguieron siendo los principales destinatarios de los fondos, la cantidad de municipios cubiertos pasó de 182 en 2003, a 2.184 en 2009, y la cifra de medios de comunicación programados aumentó de 499 a 7.047 en el mismo período (ver cuadros).

Regionalización de Fondos Publicitarios Oficiales  
Por Municipios y por total de medios  
(2003-2009)



Fuente: SECOM-PR

Regionalización de Fondos Publicitarios Oficiales  
por diferentes medios  
(2003-2009)



Fuente: SECOM-PR

## 2. PRINCIPALES AVANCES, RETROCESOS Y DERROTAS

### 2.1. AVANCES

Además del mencionado comienzo de un proceso de regionalización de la asignación de los recursos de publicidad oficial, se registraron otros avances:

**Empresa Brasil de Comunicación (EBC):** El año 2007 quedará marcado por el nacimiento de la Empresa Brasil de Comunicação (EBC/TV Brasil), resultado de la fusión de Radiobrás con ACERP/TVE, TVE do Maranhão y el canal digital de San Pablo. Su conformación final surgió de las decenas de enmiendas que la MP 398/07 recibió en el Congreso Nacional.

A pesar de las muchas críticas que se puedan hacer a su proceso de establecimiento, EBC, finalmente creada por la Ley 11.652 del 7 de abril de 2008, representa un importante avance: está “en el aire” una televisión institucionalmente definida como pública y la disputa para precisar qué es una *televisión pública* se traslada ahora a la práctica.

**Primera Conferencia Nacional de Comunicación (CONFECOM):** La realización de la CONFECOM, la última conferencia nacional convocada por todos los sectores contemplados por el “Título VIII – Del Orden Social” en la Constitución del 88, siempre encontró enormes resistencias por parte de los grandes grupos de medios. Seis entidades empresariales se retiraron de la Comisión Organizadora: ABERT - Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión; ABRANET - Asociación Brasileña de Internet; ABTA - Asociación Brasileña de TV Paga; ADJORI BRASIL - Asociación de Diarios y Revistas del Interior de Brasil; ANER - Asociación Nacional de Editores de Revistas y ANJ – Asociación Nacional de Diarios. Permanecieron ABRA - Asociación Brasileña de Radiodifusores, una disidencia de ABERT fundada por las redes Bandeirantes y Rede TV! en mayo de 2005; y TELEBRASIL - Asociación Brasileña de Telecomunicaciones, creada en 1974 con la misión de “congregar a los sectores oficial y privado de las telecomunicaciones brasileñas con el objetivo de defender sus intereses y su desarrollo”.

Finalmente entre el 14 y el 17 de diciembre de 2009 se realizó en Brasilia la Primera CONFECOM, que contó con la participación de más de 1.600 delegados, democráticamente elegidos en conferencias provinciales en las veintisiete unidades de la Federación, representando movimientos sociales, parte de los empresarios de la comunicación y telecomunicaciones y el gobierno.



Allí surgieron más de 600 propuestas que deberán servir como referencia para apoyo y/o presentación de proyectos de regulación del sector de comunicaciones en el Congreso Nacional. Más allá de todas las dificultades y a pesar del boicot y de la satanización casi unánime de la cual fue objeto por parte de los grandes medios, la Primera CONFECOM amplió en forma inédita la movilización de la sociedad civil y el espacio público de debate sobre las comunicaciones en el país.

**Plan Nacional de Banda Ancha (PNBL):** En mayo de 2010 se instituyó el Programa Nacional de Banda Ancha mediante el decreto N° 7.175/2010, con el objetivo de *"fomentar y difundir el uso y el suministro de bienes y servicios de tecnologías de información y comunicación, con vistas a: masificar el acceso a servicios de conexión a Internet de banda ancha; acelerar el desarrollo económico y social; promover la inclusión digital; reducir las desigualdades sociales y regionales; promover la generación de empleos e ingresos; ampliar los servicios de gobierno electrónico y facilitar a los ciudadanos el uso de los servicios del Estado; promover la capacitación de la población para el uso de tecnologías de información; y aumentar la autonomía tecnológica y la competitividad brasileña."* Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) fue reactivada y será la gestora del plan, y se prevé la actuación complementaria de empresas privadas con el objetivo de que los servicios lleguen al usuario final.

El PNBL aun es una promesa y el presidente de Telebrás ha acusado de boicot a las empresas privadas de telefonía. En realidad, cinco grupos son responsables por el 95% de la actual oferta de banda ancha en Brasil – Oi, Telefônica, Embratel/Net, GVT y CTBC – mientras que 2.125 pequeños proveedores responden por el 5% restante del mercado. Hay poca o ninguna competencia, y los grupos dominantes son contrarios a la inclusión de metas de expansión de la infraestructura de banda ancha en los contratos de concesión de empresas de telefonía, que están en fase de revisión en ANATEL, la agencia reguladora del sector.

## 2.2. RETROCESOS Y DERROTAS

Más allá de lo señalado con respecto a la falta de un *proyecto* de ley general para regulación de la comunicación electrónica, del retroceso referente

a la transformación de la ANCINE en ANCINAV; de la inoperancia en relación a la legislación de las radios comunitarias, del retroceso respecto al decreto de las RTVIs y a la elección del modelo tecnológico para implantación de la TV digital, también merecen mencionarse:

**Registro general de concesionarios de radiodifusión:** El primer ministro de Comunicaciones del gobierno de Lula, el diputado Miro Teixeira (PDT-RJ), al asumir la cartera en enero de 2003, prometió que haría público el registro con los nombres de todos los concesionarios de emisoras de radio y televisión del país. De hecho, cumplió la promesa en noviembre de 2003: el registro, aunque incompleto y con fallas, pasó a estar disponible en la página del MiniCom.

Fue la primera vez que el público tomó conocimiento de esa información básica. Los Decretos Legislativos que confirmaban las concesiones fueron publicados en el Diario Oficial de la Unión (DOU), pero sólo informaban los nombres de las empresas. No especificaban los nombres de sus socios.

A comienzos de 2007, el registro “desapareció” de la página de MiniCom. Desde entonces, el interesado en informaciones oficiales sólo puede recurrir a las que están disponibles en la página de ANATEL. Allí no existe un registro general con la lista de concesionarios, pero hay sí dos bancos de datos: el Sistema de Seguimiento de Control Societario (SIACCO) y el Sistema de Información de los Servicios de Comunicación de Masa (SISCOM).

En SIACCO se puede investigar el “perfil de las empresas” por razón social o por el Catastro (Registro) Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) y, a partir de allí llegar al cuadro societario y/o al directorio de las entidades, que en general son incompletos. Pero en SISCOM la búsqueda puede realizarse por localidad y servicio. Cabe decir: el que quiera conformar un registro completo debe investigar municipio por municipio.

Del registro general a disposición del público en noviembre de 2003, retrocedemos hacia una información fragmentada que en la práctica impide la construcción de un cuadro general de las concesiones y de sus concesionarios.

**Consejo Federal de Periodismo (CFJ):** El gobierno envió un proyecto de creación del CFJ al Congreso Nacional el día 4 de agosto de 2004. Según la Fenaj (Federación Nacional de Periodistas), el principal objetivo era “*promover una cultura de respeto al Código de Ética de los Periodistas*”. No obstante, frente a la intensa y violenta oposición de los grandes medios, la propia Fenaj preparó

y distribuyó en Brasilia un sustituto al proyecto original el día 13 de noviembre, ahora creando un Consejo Federal de Periodistas como "*órgano de habilitación, representación y defensa del periodista y de regulación ética y disciplina del ejercicio profesional del periodismo*". (Antecedentes en <http://www.fenaj.org.br/cfj/historico.htm>, acceso del 5 marzo de 2011) A pesar de ello y a través de votación simbólica por acuerdo de liderazgos, la Cámara de Diputados decidió no considerar el proyecto sustitutivo y rechazar el primer proyecto el día 15 de diciembre de 2004.

**III Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH3):** Existió un importante retroceso del gobierno de Lula en relación a las pautas originales para la comunicación constante del PNDH3 (Decreto N° 7.037 de 21 de Diciembre de 2009). Menos de cinco meses después, un nuevo Decreto (N° 7.177 de 12 de mayo de 2010) modificó el anterior y, en lo que se refiere específicamente al derecho a la comunicación: (a) mantuvo la acción programática (letra a) de la Pauta 22 que propone "*la creación de un marco legal, en los términos del Art. 221 de la Constitución, estableciendo el respeto a los Derechos Humanos en los servicios de radiodifusión (radio y televisión) concedidos, permitidos o autorizados*"; (b) excluye las eventuales penalidades previstas en caso de incumplimiento de las reglas definidas; y (c) excluye también la letra d, que proponía la elaboración de "*criterios de acompañamiento editorial*" para la creación de un ranking nacional de medios de comunicación.

**Consejo de Comunicación Social:** En la Constituyente de 1987/88, la propuesta original de creación de un "órgano regulador independiente y autónomo" fue transformada en "órgano auxiliar" que sólo debería ser oído cuando el Congreso Nacional así lo considerara necesario (Artículo 224). Esa modificación dio origen al Consejo de Comunicación Social (CCS). A pesar de haber sido creado, el CCS siempre enfrentó una fuerte resistencia de buena parte de los parlamentarios.

La Ley que reglamentó la creación del CCS (Ley 8339/1991) fue aprobada por el Congreso Nacional en 1991, pero sólo logró ser instalado en 2002 como parte de un polémico acuerdo para aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) que, en aquel momento, constituía un interés prioritario para los empresarios de los grandes medios. La Enmienda Constitucional N° 36 (Artículo 222) aprobada en mayo de 2002, permitió la propiedad de empresas

periodísticas y de radiodifusión por parte de personas jurídicas y la participación de capital extranjero en hasta un 30% de su capital.

Aun siendo apenas un órgano auxiliar el CCS, al ser instalado, demostró ser un espacio relativamente plural de debate de cuestiones importantes del sector, como concentración de la propiedad, concesión y renovación de concesiones, regionalización de la programación, televisión digital, radiodifusión comunitaria, etc. Al vencer los mandatos de sus primeros miembros, sucedió un atraso en la confirmación de los miembros para el nuevo período de dos años, lo que ocurrió solamente en febrero de 2005. No obstante, al final de 2006 y totalmente vaciado, el CCS hizo su última reunión. Los miembros para un tercer mandato no fueron nominados y el CCS nunca más se reunió.

### 3. CONTEXTO Y ESTRATEGIAS

La mayoría de las propuestas de políticas públicas, que la sociedad civil organizada considera como avances en el proceso de democratización de las comunicaciones, no fue implementada en el período 2003-2010. Por el contrario, muchas de las iniciativas en este sentido, como vimos, fueron abandonadas una a una o sustituidas por otras que negaban las intenciones originales. Sin embargo, existen excepciones importantes.

En diferentes oportunidades, también se tornaron evidentes las contradicciones y los conflictos de orientación política entre sectores internos del propio gobierno, en especial el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Cultura y la SECOM-PR. Cabe destacar, por ejemplo, la ausencia "en la práctica" del Ministerio de Comunicaciones tanto del esfuerzo de elaboración de un proyecto de LGCEM (liderado por la SECOM), como de la institución e implementación del PNBL (liderado por el Comité Gestor del Programa de Inclusión Digital, vinculado directamente al Gabinete Personal del Presidente de la República).

De la misma forma, más de una vez se hizo evidente la impotencia del Estado frente a los grandes grupos de medios, así como quedó claro el enorme poder histórico de esos grupos, que son aun capaces de interferir directamente en la propia gobernabilidad del país.

Considérese además, que algunas cuestiones relevantes no pudieron ser tratadas aquí. Dos ejemplos: 1) ¿Hubo o no continuidad en la práctica del

*coronelismo electrónico*, esto es, en el uso de las autorizaciones, concesiones y renovaciones de radiodifusión como moneda de cambio político? y 2) ¿De qué forma ciertas decisiones del Poder Judicial afectaron directa o indirectamente a la democratización de las comunicaciones (no exigencia del diploma para el ejercicio de la profesión de periodista; inconstitucionalidad total de la Ley de Prensa de 1967 y el derecho a réplica)?

El período 2003-2010 también estuvo marcado, primero, por el formidable avance de Internet y, segundo, por el recrudescimiento de la posición radical de los grupos privados de medios, en relación a cualquier propuesta de regulación de las comunicaciones, oriunda o no del gobierno.

### 3.1. AVANCE DE INTERNET

Datos del IBOPE revelan que “de las aproximadamente 60 millones de personas que tuvieron acceso a Internet en 2008, el 67% integran las clases C, D y E. Cerca de 80% de esas personas tiene un ingreso familiar mensual de hasta cinco salarios mínimos.” De esa forma, “de herramienta casi exclusiva de la elite en los años 90, Internet cierra la primera década del siglo teniendo como usuario a un individuo cada vez más parecido al brasileño promedio”.

Por otro lado, el ya mencionado PNBL si es debidamente implementado y articulado con políticas específicas de inclusión digital, renueva las esperanzas de un avance aun mayor en el proceso de universalización de Internet durante los próximos años.

### 3.2. INTOLERANCIA

Algunos ejemplos de la radicalización creciente por parte de los actores dominantes en el campo de las comunicaciones:

**Partidización:** La presidenta de de la Asociación Nacional de Diarios admitió públicamente la *partidización* de los medios al afirmar, en marzo de 2010 que “*la libertad de prensa es un bien mayor que no debe ser limitado. A ese derecho general, el contrapunto es siempre la cuestión de la responsabilidad de los medios de comunicación. Y, obviamente, esos medios de comunicación*

*han asumido, de hecho, la posición opositora en Brasil, porque la oposición está profundamente fragilizada. Y ese papel de oposición, de investigación, sin ninguna duda molesta de sobremanera al gobierno”<sup>5</sup>.*

Esa partidización se puso de manifiesto diariamente en la cobertura política de los grandes medios, especialmente en el momento de las campañas electorales. (Cf. Venício A. de Lima 2007).

Es oportuno registrar que la partidización de los medios tiene como corolario no sólo el debilitamiento de los partidos, sino también su propia despolitización, en la medida en que son alejados de la política cotidiana y confinados a las formalidades y a la burocracia de su funcionamiento legal y de los procedimientos electorales.

**“Democratización de la comunicación”:** la radicalización llegó a un punto tal que hasta la expresión “democratización de la comunicación” pasó a ser “satanizada” por los grandes medios. Propuestas para la “democratización de la comunicación”, a menudo simples referencias a normas y principios consagrados en la Constitución de 1988, pasan a ser inmediatamente rotuladas de autoritarias o de amenazas a la libertad de prensa. Prácticamente no hay diálogo o negociación entre los actores dominantes y la sociedad civil. La retirada de las asociaciones que representan a los principales grupos de medios de la Comisión Organizadora de la Primera CONFECOM tal vez sea el caso más emblemático de ese tipo de intolerancia.

El 19 de octubre de 2010, la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de Ceará del Proyecto de Indicación Nº 72.10, que propone la creación del Consejo Provincial de Comunicación Social (CECS), detonó un nuevo ciclo de generalizada reacción de los grandes medios y de la propia orden de abogados de Brasil (OAB) nacional. En esa oportunidad, el abogado y editor del suplemento “Derecho & Justicia” del *Correio Braziliense*, refiriéndose a las propuestas aprobadas por la Primera CONFECOM, llegó a afirmar que *“Goebbels, encargado por Hitler de la difusión de la propaganda nazi y de eliminar adversarios del régimen, no lo habría hecho mejor”<sup>6</sup>.*

Considerando la radicalización y la intolerancia que marcaran la relación entre los principales actores del campo en los últimos años, el futuro ciertamente reserva inmensos desafíos a la democratización de las comunicaciones en Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

VENÍCIO A. DE LIMA 2007): (editor); *A Mídia nas Eleições de 2006*. Sao Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

VENÍCIO A. DE LIMA y CRISTIANO AGUIAR LOPES, "Radios Comunitarias: coronelismo electrónico de nuevo tipo (1999-2004)", [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coroneliso\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coroneliso_eletronico_de_novo_tipo.pdf), acceso del 5 de marzo de 2011.

FENAJ (Federación Nacional de Periodistas del Brasil), Presentación de un recurso de inconstitucionalidad al Supremo Tribunal Federal por no implementación reglamentaria de la Ley General de Telecomunicaciones de 1997, en <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADOM&s1=9&processo=9>, acceso del 5 marzo de 2011.

Decreto que crea una Comisión Interministerial para el Estudio y Propuestas de una Ley General de Comunicación Electrónica de Masas (LGCDM), en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm) acceso del 5 de marzo de 2011.

Seminario Internacional de Comunicaciones Electrónicas y Convergencias de Medios de Comunicación, Brasilia, noviembre 2010. <http://www.convergenciademidias.gov.br/>, acceso del 5 de marzo de 2011.

## **CHILE: POLÍTICA DE MEDIOS Y PARTIDOS PROGRESISTAS**

Por Manuela Gumucio

El Foro Política de Medios y Partidos Progresistas organizado por la Fundación Friedrich Ebert el 6 y 7 Diciembre 2010, se realiza en Chile en un momento particularmente relevante para el tema que nos convoca. Las reformas a la Ley de Televisión Pública, número 19.132 y a la Ley del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), número 18.838, necesarias para la implantación de la TV digital, iniciaron sus últimos trámites parlamentarios. La preparación de los proyectos, así como su discusión en los primeros trámites, pusieron en evidencia el estado actual de precariedad de los planteamientos del progresismo en Chile en materia de libertades, en general, y de política de medios, en particular.

Estos proyectos, considerados como la gran oportunidad para transformar la TV chilena, están muy lejos de representar el cambio drástico y urgente que se requiere, a pesar de los intentos por modificarlos que realizan el Observatorio de Medios Fucatel y otros actores sociales, incluso enfrentados a los que -en su momento- eran los representantes del progresismo. Curiosamente, este abandono de un ámbito tan importante como son las comunicaciones, también se observa en materias libertarias como los derechos reproductivos de las mujeres, derechos a una muerte digna y muchos otros.

A pesar de todas las precariedades del proyecto en discusión, podemos afirmar que nos encontramos en un momento crucial y dinámico donde, frente al enorme poder de los actuales controladores del sistema, la acción de la ciudadanía está teniendo algunos éxitos.

El 7 de Octubre de 2010, el Gobierno publicó sorpresivamente en el Diario Oficial un Decreto Supremo que autoriza a la Subtel (Subsecretaría de Telecomunicaciones) a prorrogar los permisos demostrativos y experimentales



otorgados, a título excepcional, para la transmisión del Mundial de Fútbol del 2010, con la promesa de que estas frecuencias serán las que reemplazarán a las que actualmente utilizan en analógico. Además, el mencionado Decreto abre la puerta para que se entreguen nuevas concesiones de TDT (Televisión Digital Terrestre) definitivas, tanto a los actuales operadores como a nuevos entrantes, en base a las normas actualmente vigentes, que son precisamente las que están siendo objeto de modificación en el Parlamento. Nuestro Observatorio de Medios Fucatel alertó con fuerza a los parlamentarios sobre el atropello a su función que representaban estas disposiciones del Ejecutivo, en tanto resolvían sobre materias que, justamente, eran parte de la ley en trámite, como son las condiciones de la transición de los actuales operadores a la digitalización y sus obligaciones. El 12 de Noviembre de 2010, un grupo de treinta parlamentarios hizo un requerimiento de inconstitucionalidad al mencionado Decreto, que fue acogido a tramitación por el Tribunal Constitucional la última semana del mismo mes.

La eventual declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, reafirmaría los principios centrales sobre el carácter de las concesiones como bien público. No cabe duda de que el Decreto Supremo buscaba garantizar los privilegios de los actuales operadores por la vía autoritaria, pero esta no fue la única manera en que los grandes poderes económicos del país buscaron proteger el statu quo.

Desde el mes de junio de 2010 en adelante hemos sido testigos de una repartición de facto del espectro a través de la compra de los canales existentes por parte del grupo Copesa, que adquirió el Canal 22, y de Andrónico Luksic, que compró el 80% del Canal Universidad Católica, el último con etiqueta de "universitario".

Esta situación, que estamos seguros habría sido materia de escándalo en cualquier país, no ha dado lugar a grandes reflexiones en la prensa chilena sobre su significado en materia de concentración en la propiedad de medios, ni de los efectos de estas transacciones en el panorama de la televisión nacional.

De igual manera, la tramitación de las leyes para el tránsito a la TV digital terrestre no concita mayor interés en la prensa, ni es objeto de debates en la propia televisión. No hay información sobre posiciones críticas a los proyectos. Así, un tema de indudable trascendencia para la ciudadanía queda reducido en su tratamiento a las meras ventajas tecnológicas que representará la digitalización.

Se puede afirmar, categóricamente, que hay un acuerdo tácito entre los

dueños de los medios para minimizar la trascendencia de los proyectos, probablemente, con la esperanza que estos terminen su trayectoria legislativa sin sobresaltos y sin modificar mayormente el actual régimen de concesiones en cuanto a las formas de otorgamiento, a la duración y a las obligaciones de los beneficiados con su atribución. El bloqueo informativo es una buena muestra de los límites de la libertad de expresión en Chile y, también, prueba que la cuestión de la propiedad de los medios, no siendo el único factor que incide en la concreción de este derecho, es un asunto de la mayor relevancia ciudadana.

Al mismo tiempo, frente a una demostración tan “en vivo” y “en directo” de las censuras, en pos de la defensa de intereses, surgen algunas interrogantes frente a los partidarios de la máxima liberalidad en materia de concesiones con el pretexto que la revolución tecnológica *per se* garantizaría el acceso amplio a los medios.

¿Qué dirán de este bloqueo los que consideran obsoletas e inútiles las propuestas reguladores del espectro frente a los nuevos soportes para ver TV y frente a los miles de blogs en Internet como vehículo alternativo de contenidos?

¿Ha sido la plataforma de Internet capaz de llegar a suficientes ámbitos para dar al tema de la reforma de la TV el status que merece?

¿Por qué estos empresarios de grandes fortunas, enemigos por naturaleza de los malos negocios, invierten en canales de TV si es tan nimio su poder frente a Internet y todos los avances tecnológicos?

¿Cómo explicarían los anunciadores de esta epifanía tecnológica que los grandes poderes se apresuren, a pocos meses de la promulgación de una ley, a copar los espacios disponibles?

¿No temen ellos que se desvirtúe el valor del poder del bien adquirido con las nuevas disposiciones legales que podrían dictarse?

¿Se debe esto a que se sienten seguros de poder conservar los actuales privilegios y de un funcionamiento mínimamente regulado como el actual?

¿Quién puede asegurarles lo anterior?

Sería largo intentar responder estas preguntas, pero la oportunidad, la fundamentación y alcance del decreto permiten sospechar que el Decreto Supremo del presidente Piñera, dictado y publicado en el Diario Oficial, sin los reflectores que acompañan habitualmente las medidas que adopta, se explique por la necesidad de mantener los privilegios de las concesiones de los actuales operadores, que se caracterizan en su mayoría por ser indefinidas y por carecer de obligaciones de servicio público. Y también se puede pensar que este Decreto

haya sido necesario para dar garantías a los compradores del canal Chilevisión, de propiedad del Presidente, que se encontraba en pleno proceso de venta en los días en que se produjo la firma y publicación del Decreto, la última semana de Septiembre de 2010.

Más allá de esta supuesta maniobra presidencial, los actuales concesionarios pueden tener la máxima confianza en que el actual Gobierno abogará por una mínima regulación. El propio Sebastián Piñera, mucho antes de ocupar tan alto cargo, afirmó personalmente, en la Mesa Redonda sobre la TVD que el Observatorio de Medios Fucatel organizó al inicio del año 2005, que el Estado debía "ocuparse solamente de la elección de la norma y dejar a los privados el resto de la operación". La administración actual ha soslayado el discurso sobre el régimen de concesiones, pero es muy probable que coincida con la posición de su Presidente. Será ella quien conduzca la tramitación parlamentaria, con el enorme poder que significa el régimen presidencial chileno, que reserva para el Ejecutivo la potestad de aceptar o rechazar la presentación de las indicaciones a la votación final. Si bien el origen de las indicaciones puede provenir del Parlamento, las más importantes requieren ser acogidas por el Ejecutivo para su discusión. La pregunta que naturalmente surge frente a esta realidad es ¿cuáles son las posibilidades reales de corregir los proyectos de ley en trámite para asegurar las funciones que debiera tener la televisión abierta digital en Chile?

Afortunadamente, las puertas están abiertas para que los parlamentarios no resuelvan en esta materia con criterios partidarios. Juega a favor de los acuerdos transversales, la dramática centralización del país en materia de comunicaciones, la carencia de medios regionales, la falta de participación de comunidades de interés en la propiedad, control y operación de medios de comunicación y la escasa presencia en los medios nacionales de la realidad local y regional, asunto frente al cual son muy sensibles los parlamentarios por su propia experiencia.

Sin embargo, existe una suerte de "garantía" de los supuestos derechos adquiridos por los actuales operadores más importante que el poder del propio Presidente (ya vimos que su Decreto está amenazado por una posible declaración de inconstitucionalidad) que es el chantaje tácito que ejercen los canales de televisión frente a los otros poderes del Estado. Bien sabido es que los índices de popularidad de las personalidades públicas tienen una relación directa con el número de apariciones en TV. Es impensable, entonces, en Chile

-y en el mundo por lo demás- un desempeño de la función parlamentaria sin reconocimiento público, sin una presencia importante en los medios. Es, por lo tanto, un dato ineludible de la causa que una TV como la chilena, que no tiene obligaciones de pluralismo más que las que buenamente quiera conceder, se transforme en un importante obstáculo para la aprobación de medidas que tocan los intereses de los actuales operadores. Y esto también es válido para el propio Ejecutivo.

Exagerando un poco, se puede hablar de una "captura del legislador", en general, sea este parte del Ejecutivo o del Parlamento.

Por eso resulta, particularmente, valiosa toda acción parlamentaria que se atreva a modificar nuestro sistema de concesiones.

Otro obstáculo que debemos considerar en la tramitación de la Ley es la alta complejidad del tema. El enorme caudal de tecnicismos dificulta la comprensión de las medidas que se esconden detrás de la letra de la Ley. Es importante centrar la discusión en lo que está en juego hoy, que es principalmente la necesidad de que la televisión abierta cumpla su rol democrático. Para ello el Observatorio de Medios Fucatel, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, ha preparado un manual explicativo y cartillas informativas sobre las reformas conducentes a este objetivo.

Finalmente, tenemos que lamentar en Chile la carencia de una movilización de masas como la que se produjo en torno a la promulgación de la nueva Ley de Servicios Audiovisuales en Argentina, lo cual nos lleva a preguntarnos: si la movilización social en nuestro país es escasa cuando se trata de temas de mayor trayectoria de debate público, ¿qué se puede esperar para un tema voluntaria o involuntariamente ignorado por la mayoría de los medios?

¡Ese es el escenario apasionante en que este encuentro tiene lugar!

## **LAS POSIBLES RAZONES DE UNA NO POLÍTICA DE MEDIOS**

Las democracias más consolidadas del planeta dan gran importancia a la regulación de los medios de comunicación como un reto central para profundizar la libertad de expresión en las sociedades modernas. Este no ha sido el caso de Chile donde, salvo las excepciones que analizaremos, en el período gobernado por la Concertación, han sido raras las iniciativas tendientes a corregir un escenario de medios altamente concentrado y con poca diversidad de opinión en

la oferta. En términos generales, se puede afirmar que no ha habido una política de comunicaciones de conocimiento público y que se ha carecido de voluntad política para actuar en un sentido democratizador de los medios.

Por otra parte, el actual estado de concentración en la propiedad de los medios y la alarmante falta de diversidad en la TV y en la prensa es vivida por la ciudadanía como parte de la fatalidad del modelo económico, social y político que la dictadura se encargó de dejar instalado. Dos encuestas realizadas por nuestro Observatorio sobre Prensa y Televisión (Observatorio 2006) permitieron ver claramente, que las personas consultadas percibían a los medios como instrumentos de grupos de interés y como proveedores de versiones manipuladas de los hechos, pero no manifestaban frente a esto, ninguna conciencia de sus derechos a una mejor oferta, ni ánimo de corregir esta situación.

Alarmado el Observatorio por las conclusiones de las encuestas, realizó diversos *focus group*, que pusieron en evidencia las estrategias de los ciudadanos para componer, por su propia cuenta, una versión propia de la realidad, a partir de la desconfianza en los medios. Se mostraba una fuerte influencia de la pedagogía social y cultural de los años 60 sobre la segunda lectura de los medios de comunicación que tuvo en Chile un famoso referente con la pancarta "El Mercurio Miente" en el frontis de la Universidad Católica.

Estos resultados, si bien no permiten establecer conclusiones perentorias pueden, ayudarnos a entender, en parte, la paradoja que representa el hecho de que la Concertación, sin medios de comunicación afines, salvo la Radio Cooperativa y esporádicos periódicos destinados a desaparecer en el corto plazo, haya logrado mantenerse 20 años en el poder. Valga señalar eso sí que los principales diarios y la TV fueron bastante neutrales hacia el Gobierno hasta la administración del presidente Lagos. Fue a partir del año 2003 que se dio inicio a las acusaciones de corrupción del Gobierno y a una exacerbación mediática de los hechos criminales y delictuales, una tendencia que duró hasta el final del mandato de la presidenta Bachelet. Podríamos aventurarnos a plantear que, durante mucho tiempo, aunque la Concertación no poseía medios, contaba con la benevolencia de los medios de una derecha sin opción política de llegar al poder durante ese período, y bastante satisfecha con las prerrogativas que la Concertación le otorgaba. Recordemos que fue una práctica persistente de la política de los acuerdos considerar como sello legitimador la presencia en los directorios de empresas estatales autónomas de miembros de la derecha y la aceptación de su veto tácito a la integración en el

Directorio de la TV pública, por ejemplo, de personalidades o profesionales de la Concertación que se revelaran públicamente como “confrontacionales”. A esto se sumaba la mantención de muchos de los enclaves autoritarios en materia de régimen político y el haber dejado casi intacto el modelo económico.

Entonces, la célebre frase de Eugenio Tironi, como encargado de la Dirección de Comunicaciones del Gobierno de Patricio Aylwin, afirmando que “no hay mejor política de medios que la que no existe”, puede considerarse eficaz. Esto, sólo si se entiende el rol de los medios de manera funcional a las necesidades del poder de turno y no como un poder en sí, imprescindible para el verdadero desarrollo democrático de una sociedad. Esta afirmación era expresión de una política deliberada que negaba las dificultades de acceso a la propiedad de los medios y el peso de los grandes capitales en un ámbito central para el desarrollo de la democracia y de la libertad de expresión. Más adelante veremos los detalles de este proceso de desamparo de la ciudadanía en términos comunicacionales.

Los Gobiernos que siguieron al de Aylwin, no tuvieron la osadía de explicitar tan nefasta consigna, pero en los hechos menospreciaron las propuestas de los profesionales de los medios y de los militantes que participaron en la elaboración programática de las sucesivas candidaturas. Y, podemos afirmar, que los mandatarios, en sus distintos períodos, no fueron nunca más lejos en sus visiones críticas de los medios que lamentarse de la escasa difusión de su obra gubernamental. Al parecer, los medios preocupaban solamente al equipo de imagen de cada Presidente y para fines muy específicos y de corto plazo.

La presidenta Bachelet fue la única que abordó medidas concretas que podrían considerarse como una política de medios al presentar, en octubre de 2008, los proyectos para el tránsito a la TV digital terrestre y la reforma de la TV pública. Pero la propuesta final resultó decepcionante frente a las expectativas creadas, porque la Presidenta no tuvo suficiente fuerza para imponerse a varios de sus Ministros, reacios a reformas mayores, que la amenazaron con la pérdida del apoyo de los canales televisivos al Gobierno en vísperas de un período de elección presidencial. No está claro que esta táctica haya surtido efecto en el corto plazo si se piensa en la derrota que sufrió la Concertación. En el largo plazo, de no corregirse los proyectos, el daño producido por esta debilidad de la Presidenta, será catastrófico, a nuestro juicio.

No cabe duda, no obstante, que el envío de estos proyectos representó un

hito en materia de política de medios. Se terminaba la inacción y comenzaba el despertar de un letargo que venía tomando cuerpo desde el año 2006 con la identificación de la digitalización de la TV como la gran oportunidad para la creación de nuevos canales. Así, por lo menos, en el más poderoso ámbito de las comunicaciones, se podría equilibrar el dramático estado de concentración de diarios y radios. La nueva brecha que se abría, motivó la realización de seminarios y encuentros en torno al tema en el ámbito académico, pero fueron los procesos de preparación de las leyes necesarias para el tránsito de la TV analógica a la digital y su posterior tramitación en la Cámara de Diputados, los que involucraron a una diversidad de actores, tales como los actuales operadores (agrupados en ANATEL), los expertos y observadores en el tema de los medios, al Consejo Nacional de TV y, a lo largo de 2010, a numerosas organizaciones de la sociedad civil constituidas en la Mesa de Ciudadanía y TV digital.

Es bien sabido en el mundo entero, que las reformas a la televisión provocan siempre revuelo. Así lo hemos visto en Argentina, Venezuela y Ecuador, donde los dueños de los grandes imperios comunicacionales consideran amenazada la libertad de expresión por las medidas tomadas en materia de medios por los presidentes Kirchner, Chávez y Correa. En Chile, podría ocurrir algo similar frente a algunas de las indicaciones que defendemos. Por eso es muy importante ponernos de acuerdo en qué entendemos por libertad de expresión y de qué manera queremos que la televisión contribuya a garantizar este derecho a todos los chilenos.

El concepto libertad de expresión significa cuestiones muy distintas para los diferentes universos político-ideológicos de países en desarrollo como es Chile. Para la derecha, en general, se trata más bien de la defensa de la libertad de las empresas comunicacionales y no de los sujetos receptores de los mensajes. Por nuestra parte, entendemos que hay un largo trabajo avanzado en las bases y principios desarrollados desde hace algunos años por asociaciones tales como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC, Open Society, Artículo 19, las Relatorías de Libertad de Expresión de la ONU y de la OEA y la propia Fundación Friedrich Ebert. También el trabajo especializado que han hecho los profesores argentinos Damián Loreti y Eduardo Bertoni desde centros de la Universidad de Buenos Aires y de Palermo, respectivamente, así como la de numerosos centros preocupados de la libertad de expresión en México, Brasil, El Salvador, entre los que se cuenta el propio Fucatel, de Chile.

En este plano, los indicadores de UNESCO, estructurados en 40 principios

por AMARC (2010), establecen los estándares deseables para un sistema de medios democrático. Este trabajo monumental del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de la AMARC, constituye un material valiosísimo para los sectores involucrados en mejorar la regulación de los medios de comunicación en Chile y en el mundo.

No podemos extendernos sobre estos principios, pero podemos señalar que Chile no responde a buena parte de ellos. En general, se ha concebido a la libertad de expresión como un bien transable en el mercado, entregado a los actores privados, con una sospecha permanente respecto del Estado, al cual se le ha privado incluso del rol regulador de los medios y de garante de estas libertades. No se han reconocido, adecuadamente, a los medios comunitarios y la producción independiente tiene escasas oportunidades de participar en la difusión de sus creaciones en televisión. Como dijimos, las normas no resguardan a los medios de los riesgos de la concentración de la propiedad y, por ende, no propician la multiplicidad de líneas editoriales. Junto a esto, la nueva legislación, no aprovecha el dividendo digital a favor del pluralismo, sino más bien los proyectos que se debaten profundizan las inequidades del sistema imperante, consolidando privilegios a los actuales operadores nacionales, en desmedro de los pequeños operadores, que son los que podrían contribuir a la diversidad.

## ¿QUÉ HA PASADO EN CHILE EN MATERIA DE PLURALISMO MEDIAL?

Para responder a esta pregunta retomaremos lo planteado en el balance realizado por nuestro Observatorio de Medios Fucatel en el libro *“Chile en la Concertación: una mirada crítica: balances y perspectivas”* (Gumucio, Parrini 2009).

La mayoría, por no decir todos, los medios opositores al régimen militar recibían ayuda financiera externa, suspendida al asumir el primer gobierno democrático en 1990. A la desorientación inicial que produjo la falta de recursos internacionales, se sumó la indiferencia del poder político para mantenerlos vivos.

El periodista Walter Kröhne, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, en el intento por explicar este escenario nefasto para la prensa progresista, plantea como hipótesis la existencia de supuestos “pactos secretos que habrían negociado algunos políticos de la Concertación con Pinochet o sus asesores más directos, tras el triunfo del ‘NO’ en el plebiscito de 1988” (Kröhne 2005, p.78). Esta teoría es compartida por otros investigadores como el



sociólogo Felipe Portales y el periodista Ernesto Carmona, que han publicado sus respectivas tesis sobre el tema.

Con o sin pacto secreto, lo cierto es que, como lo prueba el analista Genaro Arriagada en términos comunicacionales, en el Chile post-Pinochet estamos bajo el dominio de dos conglomerados -El Mercurio y Copesa- que carecen de toda inocencia y “conducen en una valoración positiva de la dictadura, tienen un compromiso con la política de derecha, son adversarios de la Concertación y adhieren a una concepción neoliberal de la economía y a una cultura conservadora” (Arriagada 2003).

La paradoja es que, a diferencia de estos consorcios que tuvieron el apoyo del Estado y de los militares cuando pasaron por momentos difíciles, los nuevos medios en democracia, frente a similares problemas financieros, tuvieron que detener las prensas sin recibir ninguna clase de ayuda estatal, al mismo tiempo que se le perdonaba al diario El Mercurio un millonario préstamo concedido por el BancoEstado.

El cierre del diario *La Época*, el 30 de agosto de 1998, se produjo pese a todos los esfuerzos de sus 150 trabajadores, quienes plantearon vías alternativas para superar la crisis, como acceder a un crédito del BancoEstado, imprimir el diario en los talleres de La Nación por un tiempo y conseguir que el Estado hiciera una distribución más equitativa de su publicidad fiscal. Nada de eso sucedió. *La Época* desapareció de un día para otro de los quioscos en un ambiente de resignación que ha caracterizado a la transición chilena, en lo que a medios de comunicación se refiere. Después terminarían de igual manera periódicos como El Metropolitano o Diario Siete y revistas culturales como Rocinante o Noreste y, muy recientemente, vimos la corta existencia del Diario UNO. Como excepciones que confirman la regla encontramos a Punto Final, revista que ha sobrevivido gracias a la porfía y perseverancia de su director Manuel Cabieses; o The Clinic, medio francotirador que, con humor, irreverencia y autonomía política se sostiene fundamentalmente con la venta en quioscos y se ha convertido en un ejemplo de buena gestión empresarial y notable periodismo.

En materia de TV, la diversidad de corrientes de opinión adjudicables a sus propietarios, no hace más que reiterar lo ya señalado con respecto a la prensa. Los canales Mega, la Red y Chilevisión pertenecen a connotados empresarios de derecha y Canal 13, que pertenecía hasta hace poco a la Iglesia católica a través de la Universidad Pontificia, ha representado tradicionalmente sectores conservadores ligados a la derecha política chilena. La composición de

los Directorios respectivos da cuenta de la escasa o nula representatividad que tienen en ellos importantes corrientes políticas o de opinión del país. Televisión Nacional (TVN) que tuvo un desarrollo bastante pluralista recién recuperada la democracia, fue, sin embargo, uno de los tantos canales que no exhibió hasta el aniversario número 30 del Golpe de Estado el material documental sobre los hechos que marcaron tan profundamente a Chile. No es, por lo tanto, aventurado afirmar que incluso el canal estatal obedecía a las reglas de un pluralismo “vigilado”.

Durante el Gobierno del presidente Lagos fue posible observar importantes avances en los medios en cuanto a la apertura para tratar temas vedados hasta ese momento y denunciar a personajes que aparecían hasta entonces como intocables. Poco a poco se levantó el veto tácito respecto a las violaciones a los Derechos Humanos, la sexualidad, la moral pública y privada, los enriquecimientos ilegítimos, los abusos de poder, las negligencias de los funcionarios públicos y otras materias de interés ciudadano. Este destape llevó al entonces ministro de la Secretaría General de Gobierno, Francisco Vidal, a decir que los medios de comunicación en Chile se habían puesto por fin los pantalones largos.

Esta apertura, si bien marcó el fin de ciertos miedos y censuras tácitas, no cambió radicalmente el panorama general de una prensa por cuyas páginas desfilan, en general, los mismos nombres, las mismas fuentes, los mismos consensos entre los grupos más privilegiados del país y ciertos sectores de la Concertación.

A este cuadro de carencia de pluralismo real, se ha sumado el desinterés del Estado por promover el derecho a la comunicación de los sectores marginados, estigmatizados y discriminados que debieran tener un espacio en el debate social. Tampoco han existido estímulos para el surgimiento de medios locales, regionales y comunitarios que pudieran equilibrar, con otros puntos de vista, el predominio de un mismo sector ideológico en el escenario de los medios chilenos.

## **LAS BARRERAS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LOS MEDIOS Y A SU MANTENCIÓN**

No conocemos estudios que den cuenta cabal de las razones que han llevado a casi todos los intentos de una prensa diversa al fracaso. La causa primera y obvia es la escasez de recursos para soportar el período necesario

para consolidarse y, por ende, para financiarse. Los ex dueños de los distintos medios señalaban informalmente que les hubiera bastado una pequeña parte de la inversión estatal en materia de publicidad para sobrevivir, pero que no contaron con el menor apoyo.

Interesados en la recurrencia de este argumento como explicación del fracaso de los medios emergentes, el Observatorio de Medios Fucatel, el año 2005, encargó una investigación sobre la inversión publicitaria del Estado y de las empresas estatales. El estudio reveló que, durante el año de la investigación, El Mercurio se benefició con el 48% del gasto del Estado en publicidad en medios escritos, mientras Copesa (La Tercera) absorbió el 29 %, de un total de 4.315 millones de pesos chilenos, equivalentes a 8 millones de dólares de la época, gastados por el gobierno central, municipalidades, servicios e instituciones de gobierno. (Fucatel 2006)

Vemos en estos resultados, los nocivos efectos de la ausencia de una política de medios a nivel estatal. Es evidente que el Estado no puede determinar, sin criterios de eficiencia comunicacional, dónde se invierten los recursos para publicidad, pero de acuerdo a la investigación, una parte de ellos no tiene requerimientos precisos para su colocación y habrían podido traducirse en compra de publicidad a una mayor diversidad de medios en forma proporcional, de acuerdo a su importancia.

El estudio realizado por Fucatel motivó en junio 2006 la formación de una comisión investigadora en la Cámara de Diputados presidida por el entonces diputado Marco Enríquez-Ominami e integrada por todos los sectores representados en el Parlamento. La tarea de esta comisión concluyó el 17 de Octubre del año 2007 con una petición al Gobierno de una ley que regulara la publicidad estatal y que el Estado estableciera mecanismos de apoyo a los medios locales o regionales.

Esa iniciativa fue redactada durante el Gobierno de la presidenta Bachelet, pero duerme en el Parlamento.

Creemos, sin embargo, que sin necesidad de una ley, si los Gobiernos de la Concertación hubieran puesto el pluralismo y la diversidad de medios dentro de sus objetivos principales, los distintos servicios del Estado, sin coerción alguna, podrían haber actuado de distinta manera.

A vía de ejemplo, el Estado francés financia medios de circulación restringida con el mero propósito de garantizar la expresión a todas las corrientes de pensamiento.

## ¿QUÉ ESPERAMOS DE LAS REFORMAS DE LA TV?

Las reformas de la TV en el escenario crítico que hemos descrito aparecen como una gran oportunidad para modificar el escenario de medios del país. Y si bien la presidenta Bachelet coincidió con su trascendencia en el primer anuncio que hizo sobre su política al respecto (abril 2007), los proyectos enviados al Congreso en diciembre del año 2008 no recogieron las demandas ciudadanas e imperó la visión del ministro Cortázar, enemigo de cambios sustanciales en el régimen de concesiones. El paso de los proyectos por la Cámara de Diputados, no mejoró el de la TV pública y está por verse muy pronto el resultado en lo que concierne al que reforma la ley del CNTV. El Senado será la última instancia para modificarlos.

## NUESTRAS PRINCIPALES PREOCUPACIONES

**TV pública:** La legislación vigente de Televisión Nacional (TVN) fue el fruto de negociaciones que se dieron en un período excepcional, con senadores designados y con la estación pública al borde de la quiebra y sin ninguna credibilidad, producto del uso que había hecho la dictadura de este medio. Para aprobar la entrega de recursos que garantizaran su subsistencia se estableció en su marco regulador que el canal tendría que autofinanciarse y disputar audiencias de igual a igual con las señales privadas. Y aun cuando durante estos años el canal público ha logrado mantener sus arcas en orden, en el terreno de los contenidos sus aportes han sido desiguales y a ratos resulta muy difícil diferenciar su programación de la de sus competidores movidos sólo por el lucro.

TVN no corresponde claramente a lo que se entiende en el mundo entero por un canal público, vale decir, el espacio donde se puede encontrar la programación que el sistema comercial no suele ofrecer y donde se expresan los sectores silenciados por los canales comerciales. La obligación de autofinanciamiento ha expuesto a los ejecutivos de la TV pública a privilegiar la competencia por la publicidad y no han invertido suficientemente los beneficios en propuestas innovadoras, diferenciadoras y democratizadoras del país. La pantalla de TVN no es reconocida en los estudios por la gente como el lugar prioritario donde se puede conocer la opinión de actores sociales ausentes de los otros medios. En términos generales, TVN conforma su pauta

informativa de manera similar a la de los canales comerciales, con leves progresos en estos dos últimos años.

En el momento de abordar el ineludible tránsito legislativo para pasar de la TV analógica a la digital, se hizo claro, desde el gobierno y la sociedad civil, que ésta era también la oportunidad de corregir las falencias de la TV pública. La Presidenta, por lo demás, había adquirido compromisos en esta materia con algunos sectores políticos. El proyecto ingresado significa un gran progreso en tanto se especificaron de manera más detallada las misiones del canal público, pero en el paso por el Ministerio de Hacienda las propuestas tendientes a introducir alguna forma de financiamiento público que permitiera cumplirlas, fueron eliminadas. En lo que se ha avanzado en la tramitación, las reformas resultan insuficientes, dado que la TV pública aumenta sus obligaciones de servicio público, pero no se le otorga en el proyecto de ley los medios para cumplirlas. Si no se corrige esto en la sala de la Cámara de Diputados y en el Senado, posteriormente, de poco habrá servido redefinir la misión de TVN.

Es preciso terminar con las vacilaciones frente a la posibilidad de financiamiento estatal, colocando a TVN a la cabeza de la digitalización y orientando sus contenidos programáticos hacia una oferta realmente útil para la participación ciudadana, capaz de entregar la información y reflexión crítica que escasea en las estaciones comerciales, así como reparar el grave centralismo dándole un espacio de carácter nacional a los contenidos regionales.

**El CNTV y el régimen de concesiones:** Con respecto a la ley que reformará el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), la última versión del proyecto no considera como condición para la adjudicación de una concesión, el compromiso del concesionario explicitando el objeto de la concesión, en cuanto a los contenidos que se proyecta ofrecer.

Por otra parte, no se garantiza una reserva de espectro radioeléctrico para la instalación de un transportador público, requisito indispensable para que los concesionarios de menores recursos puedan transmitir sin discriminación alguna sus contenidos, situación que no se puede asegurar con un transportador privado. Sin esta garantía, la gran apuesta del Gobierno en cuanto a aumentar la diversidad –a través de emisoras locales, regionales y comunitarias- será letra muerta.

También nos parece que la reserva de seis megahertz, prevista para la continuidad de los actuales canales concesionarios, y que se les asegura en la

propuesta enviada por Ejecutivo al Parlamento, debiera estar supeditada a un proyecto de repartición del espectro que permita la existencia de un transportador público y la disponibilidad, del mismo ancho de banda para al menos tres nuevos concesionarios nacionales. De no ser así se mantendrá el poder de los actuales concesionarios, quienes, de no modificarse el proyecto, habrán multiplicado, sin costo alguno, sus derechos y posibilidades de negocios. Además, aparece como poco recomendable que la ley asegure a los canales un determinado ancho de banda, cuando en el plano internacional la tendencia es buscar la máxima flexibilidad para adaptar las nuevas regulaciones en la materia en función de los cambios tecnológicos y no permitir amarras que, al igual que en otras áreas de las comunicaciones, dejen obsoleta la regulación en corto tiempo.

Asimismo, exigimos el fin de los privilegios históricos de los actuales operadores en lo que se refiere a las concesiones indefinidas y solicitamos que se establezcan reservas de capacidades espectrales para la televisión educativa, cultural, comunitaria y regional.

**La TV comunitaria:** Una de las grandes oportunidades que abre la TV digital terrestre es el ingreso de nuevos actores al escenario televisivo, que sean portadores de otros contenidos y de nuevas miradas. En este sentido surge una esperanza para el desarrollo y fomento de canales comunitarios, educativos y culturales en diversas partes del territorio.

Si bien el proyecto Bachelet propone reservar el 40 por ciento del espectro radioeléctrico para las televisiones “locales, regionales, comunitarias y culturales nacionales” no nos parece adecuado que se mezclen televisiones de diferentes naturalezas en la reserva. Las televisiones comunitarias de acuerdo a lo planteado por la Unión Europea, la Unesco, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, por los expertos en el tema y por los propios actores de la televisión alternativa a nivel mundial, deben tener una serie de características que las diferencian categóricamente de otros modelos televisivos:

Lo más importante, para los especialistas y organizaciones internacionales, es la participación horizontal, directa y democrática de las comunidades de origen en la gestión, administración, creación y, en general, en todos los procesos que implica hacer televisión comunitaria. Lo anterior produce “empoderamiento”, es decir, crecimiento de los miembros de la comunidad en la gestión comunicacional, sentido de pertenencia y conciencia social.

Por otra parte, las televisiones comunitarias son actores sociales, sin fines

de lucro. Ello no significa que tengan que ser menesterosas ni precarias, sino que sus eventuales ganancias se debieran reinvertir en generar contenidos comunitarios y mantener a flote la misión social de la emisora. Tampoco debieran estar limitadas en su cobertura como se establece en el proyecto de ley. Aparte de los canales que se deben a un territorio específico -población, pueblo, barrio- también podrían surgir perfectamente otros ligados a comunidades de interés -mapuches, mujeres, jóvenes, etc.- que pudieran postular a concesiones comunitarias y tener materiales de diferentes partes de Chile para ser emitidos, por ejemplo, a través de un transportador público.

Tienen, además, que ser medios independientes, no gubernamentales, no deben estar capturados por proselitismos políticos ni religiosos, ni ser controlados por partidos políticos, iglesias o empresas comerciales. Por último, deben rendir cuenta de sus actividades, programación y decisiones ante la comunidad que les ha permitido desarrollarse.

El proyecto Bachelet hace bien en legitimarlas como parte importante del escenario comunicacional, ya que hoy las existentes en nuestro país se encuentran en una situación de a-legalidad, sin reconocimiento de ningún tipo y sujetas a la aplicación del artículo 36-6 de la Ley General de Telecomunicaciones, que penaliza las transmisiones ilegales.

Las autoridades de diversos organismos relacionados —Subsecretaría de Telecomunicaciones, Consejo Nacional de Televisión— han manifestado su acuerdo con el fomento de estas televisiones y reconocido su importancia para generar una mayor diversidad y pluralismo en los medios, pero no han señalado en términos concretos cómo piensan estimular desde un punto de vista económico su desarrollo y profesionalización.

En este sentido es preciso plantearse, como está dicho en el discurso de Bachelet al presentar el proyecto, la necesidad de incorporar diferentes tipos de subsidios para su fomento, como el de "antena" —hoy restringido a mayor cobertura en zonas aisladas- y del fondo de calidad del CNTV, especificando los mecanismos precisos que permitirán la viabilidad económica de estas televisiones comunitarias.

Para la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, a la cual pertenece nuestro Observatorio Fucatel, es un tema de primer interés que las televisiones culturales, comunitarias y educativas se multipliquen como espacios privilegiados de expresión de la ciudadanía organizada. Paralelamente, cientos de profesionales y estudiantes están promoviendo a través de una entidad privada

el fomento de una TV educativa en el escenario digital. El problema es que estos buenos deseos, seguirán siendo sólo quimeras, si la ley que finalmente apruebe el Parlamento, no plantea con claridad medidas específicas para el crecimiento y profesionalización de las emisoras que hoy existen y para el surgimiento de nuevos espacios de TV educativa, cultural y comunitaria.

## **LAS DEMANDAS QUE RESTITUYEN AL ESTADO COMO GARANTE DE LA DIVERSIDAD**

El Gobierno debiera revisar los proyectos enviados al Parlamento abriendo la posibilidad de que se incorpore a nuevos emisores, sin miedo de tocar los privilegios de los ya instalados que copan el espacio. Para eso debe impedir que la capacidad espectral para concesiones nacionales quede copada con una entrega sin concurso a los actuales concesionarios. Asimismo, se debe introducir la exigencia de un compromiso en materia del uso que se hará de la concesión aboliendo la sola presentación de un proyecto técnico como requisito para la atribución de una concesión. A partir de esto, se podrían regular las condiciones para la renovación, cesión y venta de un bien, entregado gratuitamente, que es propiedad de todos los chilenos y debe responder al interés público. Esto significaría un cambio substancial en el reconocimiento de las frecuencias como bien público y del Estado como garante de la diversidad. No sería la Subsecretaría de Comunicaciones, es decir el Gobierno de turno quien dirimiría al mejor candidato, sino que el CNTV en función de los requerimientos de la sociedad chilena en términos de una oferta de contenidos diversos en todos los planos.

Para ello se hace necesario reformular el artículo 1º de la Ley del CNTV sobre el "correcto funcionamiento de los canales" - que actualmente se refiere esencialmente a la "protección espiritual de la niñez" y "los valores y culturales de la nación"-, introduciendo aspectos que fomenten la diversidad y el pluralismo.

**El dividendo digital:** Una última preocupación que debiera estar presente en el Parlamento es qué haremos como país con el espectro liberado por la migración a la TDT (Televisión Digital Terrestre). En este tema estimamos que es necesario que se elabore una política de reutilización de este espectro en finalidades compatibles con la libertad de expresión y el derecho a la



información. Es una oportunidad para devolver este espectro a la sociedad civil y así reconstruir las bases del empoderamiento ciudadano. (Unión Europea 2010, PIDC 2008). No debiera aceptarse que sea destinado, como se ha mencionado, a aumentar el poder de las empresas de telecomunicaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

AMARC 2010: "Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual", Buenos Aires 2010).

ARRIAGADA HERRERA, Genaro 2003: "La actual crisis política", Asuntos Públicos, Política Nacional, Informe N° 286, Santiago, 2003.

Fucatel 2006: Análisis y Distribución del Avisaje Publicitario de las Empresas Estatales. Ediciones Observatorio de Medios Fucatel. Santiago, mayo de 2006, pp. 81-86.

GUMUCIO, Manuela y Vicente Parrini (2009) "Política comunicacional de la Concertación", en Quiroga, Yesko y Jaime Ensignia (eds.) *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, pp. 301-332.

KRÖHNE Walter 2005: "Las dos caras de la Libertad de Expresión en Chile (1990-2005)", Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 2005.

OBSERVATORIO 2006: Encuesta José A. Camacho, "Percepción ciudadana de la TV" y "Percepción ciudadana de la prensa", encuesta dirigido por Andrea Valenzuela; 2006.

PIDC 2008: Indicadores de desarrollo mediático: marco para analizar el desarrollo de los medios de comunicación social", aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo de 2008).

UNIÓN EUROPEA 2010: Planteamiento común sobre el uso del espectro liberado por la conversión al sistema digital (2010/C 8 E/11, UE).

## COMUNICACIÓN(ES) EN AMÉRICA LATINA: MÁS QUE MEDIOS Y CAMPAÑAS

Por Claudia Lagos Lira y Victoria Uranga Harboe

*Puedo imaginarme a La República sobreviviendo incluso a un Golpe militar, a una dictadura. No importa las concesiones que haya que hacer. Ninguna causa es suficientemente importante para poner en riesgo a La República. Nuestra causa es de largo plazo, porque trabajamos sobre las conciencias y las conciencias cambian poco a poco, pero para no volver nunca atrás. Cuidemos lo fundamental, que es La República. Olvidemos lo circunstancial que es el modo como la sociedad o los grupos protestan o se enfrentan al gobierno.*  
*La Guerra de Galio, Héctor Aguilar Camín (1994: 188).*

*En la era de la información, gobernar es comunicar.*  
Steven Griner y César Arias (2008: 29).

### INTRODUCCIÓN

La combinación de partidos progresistas y medios de comunicación tiene resultados diversos, pero también constantes que arrojan lecciones para mirar el presente y delinear el futuro. Al hablar de políticas de comunicación y, en particular, de las relaciones del mundo político con los medios de comunicación, el progresismo se ha vuelto conservador en el sentido más estricto del término: esto es, que no modifica el estado de las cosas o, a lo más, hace pequeños ajustes. Esto puede ser un síntoma del debilitamiento de ese sector político o de una retroalimentación necesaria de aprendizajes que revitalicen las relaciones con la ciudadanía.

Es importante señalar que la reflexión que proponemos en este texto surge del seminario "Partidos políticos progresistas y medios de comunicación en el Cono Sur", realizado en diciembre de 2010 y organizado por la Fundación Friedrich

Ebert en Santiago de Chile<sup>1</sup>. De ahí que este artículo se haya inspirado en el debate y los dichos (así como en las omisiones) que circularon durante dos días de encuentro entre representantes de partidos políticos y centros de estudios progresistas de la región. Pero las opiniones acá entretajadas son de plena responsabilidad de sus autoras y, si bien recogen e intentan articular lo vertido en el encuentro, como todo recorte y selección, puede resultar una traición.

Partimos así por las afirmaciones de María de los Ángeles Fernández, directora ejecutiva de la Fundación Chile 21, quien señala que "(en) el análisis de los medios, hemos sido miopes a las consecuencias políticas del accionar de los medios de comunicación... la respuesta no se resuelve con modelos simples (y, por lo tanto) la política progresista no puede seguir evitando el tema"<sup>2</sup>. La preocupación arranca del entendimiento que "los medios inciden en la gobernabilidad y la democracia; (que) habitamos una democracia mediática, (donde) comunicación y política son celebraciones del ego, mezcla de odio y amor, por su rol estratégico en lo económico y lo político", (Rincón, 2010)<sup>3</sup>.

Por esto, entre otras razones, es que para los partidos y movimientos progresistas de la región, la interrelación con los medios de comunicación es un desafío fundamental que deben encarar<sup>4</sup>, tanto por la relevancia de la problemática como por el consenso respecto a que es una deuda de su agenda política y programática. Esto resulta más paradójico aún cuando, en palabras de Manuela Gumucio, directora ejecutiva del Observatorio de Medios Fucatel, "este encuentro pasa en el país donde esto no es tema"<sup>5</sup>.

Pero, ¿cuál es la agenda de comunicación del llamado progresismo en el continente? Es más: es legítimo preguntarse si ha habido una agenda explícita, claramente delineada y defendida por parte de este sector político en América Latina<sup>6</sup>. ¿Cuáles son las tupidas redes en las cuales se han entrampado las

---

1 Las autoras agradecen la invitación de la Fundación Friedrich Ebert al encuentro y a colaborar en la presente publicación. No obstante, todas las opiniones y propuestas son de exclusiva responsabilidad de éstas.

2 En inauguración del seminario "Partidos políticos progresistas y medios de comunicación en el Cono Sur", realizado el 6 y 7 de diciembre de 2010, en Santiago de Chile, en adelante "seminario Partidos".

3 En inauguración del "seminario Partidos".

4 Como señaló Achim Wachendorfer, representante de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina en "seminario Partidos".

5 En "seminario Partidos".

6 Ver capítulo de Gustavo Gómez en este mismo libro.

intenciones de emprender reformas o impulsar políticas públicas en comunicaciones que vayan más allá de las estrategias comunicacionales o del *marketing* político? ¿Cómo proponer estrategias sostenibles en estas materias cuando medios y políticos comparten pero, al mismo tiempo, disputan los espacios políticos y simbólicos de las sociedades latinoamericanas? Allí, donde no es posible identificar medios independientes -en estricto sentido- ya que todas las organizaciones de prensa están constreñidas, vinculadas o sujetas a diversos intereses y forman parte de una densa red de relaciones (Nerone, citado por Waisbord, 2000). ¿Cómo romper el nudo que atrapa las relaciones entre el poder político y los medios, donde los primeros sienten como ataques personales los dichos y hechos de los segundos pero, a la vez, se necesitan mutuamente?

El siguiente artículo está dividido en cuatro partes: la primera, aborda los orígenes comunes de la prensa y los proyectos políticos independientes en América Latina y cómo esta relación simbiótica es una característica hasta nuestros días; esto da pistas que permiten una mayor comprensión del campo de la comunicación y la política en el siglo XXI. La segunda parte se sumerge en las reflexiones en torno a las relaciones entre comunicación y política; la tercera, profundiza en algunas de las limitaciones que dificultan el desarrollo de políticas públicas de comunicación y, finalmente, proponemos algunos caminos posibles para enfrentar los desafíos identificados.

## 1. MEDIOS POR Y PARA UNOS POCOS

*En un país libre, los partidos deben hacer sentir su opinión (...)  
Hoy los más altos dignatarios de un partido no son más que una parte de la opinión pública.  
Hoy un partido, para ser la opinión pública, necesita acercarse a ella,  
empaparse en sus aspiraciones.*

*De otra manera no alcanza sino triunfos de una hora y favores quebradizos.  
Editorial, diario El Ferrocarril, 2 de abril 1872 (Santa Cruz, en imprenta)*

*No se ha hecho nada contra el poder de estos grandes grupos (de medios)...  
particularmente en Chile y Brasil, estos temas no se trataron  
Gustavo Gómez<sup>7</sup>*

Desde hace al menos una década, las relaciones entre los políticos y, sobre todo, algunos presidentes latinoamericanos, con los medios de

---

<sup>7</sup> En "seminario Partidos".

comunicación están que arden. El presidente venezolano, Hugo Chávez, no ha renovado licencias de radio y televisión y los organismos de su gobierno han emprendido fiscalizaciones acuciosas y, muchas veces, selectivas contra medios de comunicación radioeléctricos que no se ubican en su órbita de influencia (OEA 2003; Cañizález, 2009). El gobierno venezolano y el boliviano, este último bajo la administración del primer presidente de origen indígena, Evo Morales, han impulsado la creación de redes de medios comunitarios en sus países; en Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, hasta ahora, ha sido fuente de conflictos políticos entre la administración de Cristina Fernández y los grandes medios que ha llegado, incluso, a los tribunales de justicia<sup>8</sup>; los intentos del presidente ecuatoriano, Rafael Correa, y del ex presidente brasilero, Luis Inácio da Silva<sup>9</sup>, de emprender algunas transformaciones en la regulación del sector han derivado también en problemas para dichos gobiernos<sup>10</sup>. En el caso de Honduras, una misión internacional que visitó el país a fines de 2009, constató que la convivencia entre los medios, la dirigencia política, el poder de turno y algunos periodistas y una enorme inseguridad y autocensura son algunos de los principales obstáculos en ese país (Article XIX, 2009).

Sin embargo, lejos de ser un fenómeno contemporáneo, esta confrontación entre poder, política/políticos y medios de comunicación se advierte ya en la constitución misma de los Estados latinoamericanos y en los orígenes de la prensa en el continente. La preocupación hoy se ve acentuada por el rol de las nuevas tecnologías: si bien el periodismo siempre ha seleccionado hechos como noticiosos, a partir de los énfasis que da a ciertos actores o situaciones por sobre otros, también es cierto que con los mecanismos técnicos puede crearlos de tal suerte que, de otra manera, no existirían (Tuchman, 1978; Gomis, 1991; Waisbord, 2000; Stange y Salinas, 2009). De ahí que se agudice la preocupación por la influencia de los medios en las sociedades contemporáneas.

La emergencia de un ecosistema mediático en América Latina durante y después de los procesos de Independencia fue posible gracias a la acción política

---

8 Ver en este mismo libro el capítulo de Marino, Mastrini y Becerra.

9 Ver en este mismo libro el capítulo de De Lima.

10 Ver los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, disponibles en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/docListCat.asp?catID=24&IID=2>

y a su estrecha vinculación con los proyectos ideológicos contingentes: hoy, como ayer, es imposible disociar la disputa política del espacio comunicacional en el continente.

La prensa, primero, y los medios electrónicos, como la radio y la televisión, luego, nacieron al alero de los movimientos sociales y los partidos políticos e, incluso, gracias a la acción decidida (pero no por eso desinteresada) de los gobiernos de turno. Esto ha marcado la identidad de los medios a lo largo de décadas, hasta hoy (Ossandón y Santa Cruz, 2001; Santa Cruz, en imprenta; Becerra y Mastrini 2006/2009; Waisbord, 2000).

Es lo que algunos autores han denominado “prensa doctrinaria” o “doctrinal” y que predominó al menos durante las tres primeras décadas del siglo XIX (Álvarez, citado por Santa Cruz, en imprenta). Eventualmente, informar podía estar entre los objetivos de este tipo de medios, pero no era su fin último. De hecho, no se trataba sólo de prensa de divulgación ideológica; estábamos ante medios que eran vehículo al mismo tiempo que actores políticos, con “capacidad material para generar ‘hechos’ políticos (sea orquestando campañas, haciendo circular rumores, etc.), en fin, ‘operar’ políticamente, ‘intervenir’ sobre la escena partidaria sirviendo de base para los diversos intentos de articulación (o desarticulación) de redes políticas (Palti, citado por Santa Cruz, en imprenta). Hoy, “esta dimensión no es sólo un recurso sino el propio espacio donde se realiza la acción política, la intervención en la esfera pública” (Cañizález, 2008).

Dicha actoría política de los medios de comunicación ha tenido un papel gravitante en la historia de América Latina. En el caso chileno, el ejemplo de *El Mercurio* es, tal vez, el más conocido (Lagos, 2009), pero la llamada “prensa de trinchera” de la segunda mitad del siglo XX también ha sido estudiada por su protagonismo en las transformaciones políticas de los ‘60 y ‘70 e, incluso, de los ‘80 (Bernedo y Porath, 2003-2004; Dooner, 1989; Dermotta, 2002). En el resto del continente, la literatura también ha documentado el fenómeno (Blaustein y Zubieta, 1998; Waisbord, 2000; Cañizález, 2009).

Con el correr del tiempo, las cosas no fueron muy distintas para la prensa en el continente: a sus orígenes vinculados al poder, los partidos y movimientos políticos y el Estado, se suma que los países de la región se han caracterizado por “una inestabilidad política constante” y por una “larga ausencia de períodos democráticos extensos”, lo que han dificultado los intentos por constituir una prensa crítica en América Latina (Waisbord, 2000: XXI).

En definitiva, desde sus orígenes, al calor de la lucha ideológica, la prensa fue un campo de batalla más en la configuración de los nuevos Estados luego de la Independencia y, con el devenir de las décadas, ha sido un espacio donde se han confrontado los distintos proyectos de sociedad levantados por fuerzas políticas. De hecho, los debates sobre la identidad de la prensa y su influencia han caracterizado a las sociedades latinoamericanas durante décadas (Waisbord, 2000).

La relación comunicación y política; o política y comunicación; o medios de comunicación y política (que parecen sinónimos pero, como lo veremos más adelante, no lo son), sigue siendo compleja, llena de contradicciones y desafíos que provoca sentimientos (y acciones) contradictorios por parte del mundo político. Básicamente, porque los medios son un trampolín indispensable para acceder al poder y, muchas veces, también para gobernar. Y, viceversa, la confrontación-encuentro entre la prensa y el gobierno ha sido una constante de América Latina durante el siglo XIX y, sobre todo, el XX<sup>11</sup>.

Para efectos del presente artículo, “debemos acotar lo que entendemos por comunicación política a los procesos comunicativos que se relacionan con la constitución de lo público, con los procesos netamente políticos o gubernamentales, con la construcción noticiosa de tales hechos y, desde nuestra perspectiva, todo el debate sobre los derechos humanos” (Cañizález, 2008).

El escenario donde confluyen la comunicación y la política se caracteriza necesariamente por la tensión “porque pone en contraposición derechos fundamentales como la libertad de expresión con la mayor necesidad de generar condiciones de mayor equidad y pluralismo en la competencia política” (Griner y Arias, 2008). Y, además, porque “pretender que un actor político renuncie a pensar en su propio éxito en nombre de la integración de todos a la decisión final, luce pedirle demasiado a la profesión política; sin embargo ésta, es una de las pretensiones más comunes de la actualidad” (Ordóñez, 2008).

A pesar que desde los '80 América Latina abandonó las dictaduras, y por lo tanto, la censura directa y burda, los mecanismos de influencia, manipulación,

---

11 Pero no se trata de un fenómeno propio de la modernidad: ya en el mundo antiguo, con la emergencia de la retórica y la persuasión como armas fundamentales de lo político ancladas en el lenguaje, podemos encontrar las raíces de la siempre conflictiva relación entre la comunicación y la política (Arancibia, 2006).

sospecha, se han multiplicado, diversificado, sofisticado. Un ejemplo de esto es el caso chileno, en que la libertad de expresión se vulnera de manera indirecta, entre otras causas, en los niveles de concentración de medios de comunicación (Becerra y Mastrini, 2006 y 2009; Mönckeberg, 2009). Como se señala desde el Informe 2003 de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales: "El derecho humano fundamental de acceder a la información y, más genéricamente, el derecho a recibir todo tipo de informaciones encuentra un serio obstáculo en Chile con una fuerte concentración económica de los medios de comunicación social" (UDP, 2003: 236)<sup>12</sup>.

También podemos mencionar el uso y abuso de la inversión publicitaria por parte de los Estados para manipular lo que se publica o no; para premiar o castigar a los medios y los periodistas según qué tan cercanos son a los gobiernos de turno. Pero esta relación no es nueva: Los subsidios y ayudas estatales han sido indispensables en la supervivencia de los periódicos y, con pocas excepciones, el Estado ha sido consistentemente el principal avisador de la prensa (Waisbord, 2000; ADC-Justice Initiative, 2008).

Tanto así que, como menciona Gustavo Gómez en su capítulo de este mismo libro, la estructura de medios que había al inicio de los gobiernos progresistas se ha mantenido. Es decir, los gobiernos autodenominados "progresistas" no alteraron la estructura de medios con que asumieron sus administraciones. Tanto estos gobiernos como las coaliciones que los respaldan se muestran disconformes con el estado actual de la cuestión, pero no han sido capaces, no lo han incluido dentro de sus prioridades o, bien, han preferido mantener el estado de la cuestión para avanzar más bien en los puntos prioritarios de sus programas de gobierno. En tanto campo de lucha política, evitan una confrontación con quienes saben (sabemos) son actores políticos (como los medios).

---

<sup>12</sup> En sus informes anuales sucesivos, el Centro de Derechos Humanos de la UDP ha reiterado su preocupación en esta materia.



## 2. POLÍTICA Y COMUNICACIÓN: UN MATRIMONIO BIEN (MAL) AVENIDO

*No puede haber un gobierno progresista que no se plantee el tema de la democratización de las comunicaciones.*

*Es necesario repensar por qué no hubo programa ni políticas públicas al respecto ¿Cuándo es ahora? ¿Cuándo se dan las condiciones para la pelea? (...) Es ahora o nunca*

Gustavo Gómez<sup>13</sup>

*La política se nutre de asuntos económicos, sociales, culturales, religiosos, étnicos, lingüísticos, etc. La actividad política se ocupa, entonces, de la emergencia, de problemas colectivos, la revelación de las demandas dirigidas a las autoridades públicas, la elaboración de proyectos de solución, el conflicto entre estos proyectos y su modo de resolución. En cada uno de estos procesos está implicada la comunicación y su contribución a la política es omnipresente, se trate de la socialización y participación, de la elaboración de la agenda, de la movilización o de la negociación.*

Gerstlé (2005: 23)

Como dice Castells las redes de comunicación son esenciales para la construcción del poder y el contrapoder político, ya que son plataformas de elaboración de significados y de disputa de sentidos. "El poder se ejerce fundamentalmente construyendo significados en la mente humana mediante los procesos de comunicación que tienen lugar en las redes multimedia globales-locales de comunicación de masas, incluida la autocomunicación de masas" (Castells, 2010: 535). Eso, los actores políticos lo tienen claro: necesitan de los medios de comunicación para difundir y recibir retroalimentación; en otras palabras, construir relaciones de poder con la ciudadanía. Desde los estudios clásicos en comunicación, de principios del siglo XX en Estados Unidos, esta es una preocupación central en los fenómenos comunicacionales.

De este matrimonio por convivencia y conveniencia, surgen las políticas públicas de comunicación. Éstas pueden manifestar sus impactos desde la omisión (no definirla explícitamente o apoyar procesos de desregulación son acciones que tienen consecuencias) o de definiciones específicas con diversos niveles de articulación. Sin embargo, lo primero que resulta curioso es nombrar a las políticas de comunicación como "políticas públicas": ¿acaso la política puede ser privada? A pesar de la redundancia, ésta parece necesaria. Y también

---

13 En "seminario Partidos".

es recomendable explicitar lo deseable con nombres y apellidos: políticas públicas de comunicación... para el desarrollo.

Cuando el foco lo hacemos en los partidos progresistas que estuvieron gobernando o gobiernan en el Cono Sur, observamos que las políticas públicas de comunicación no fueron tema, no estuvieron en sus prioridades o trabajaron con una concepción muy limitada<sup>14</sup>. De hecho, para algunos, "los gobiernos progresistas también pueden ser un obstáculo"<sup>15</sup>.

Una de esas limitaciones es la atención desmedida que ponen en los medios de comunicación masivos tradicionales, en desmedro de un acercamiento integral al sistema de medios y a la comunicación en general. Esto mutila sus impactos porque se tiende a privilegiar una visión instrumental, reduccionista y, por qué no decirlo, muchas veces manipuladora. Además, este acercamiento desconoce las transformaciones que se están generando en otros espacios mediáticos con igual o mayor impacto, como son la telefonía móvil y las redes sociales. Una definición abarcadora y desafiante es la que propone Marcial Murciano:

*...las nuevas formulaciones rompieron con los esquemas anteriores, definiendo las políticas de comunicación no solo como acciones sectoriales que actuaban sobre segmentos de los medios tradicionales y algunos de sus contenidos, sino que abarcaban el conjunto de las actividades comunicativas, como la publicidad, la circulación de la información, las emergentes tecnologías de la informática y las telecomunicaciones, las prácticas periodísticas, la investigación académica de los procesos de comunicación, el sistema de reglamentación de los medios y la misma formación de los periodistas. La trascendencia de esta nueva concepción de las políticas de comunicación residía en que su implementación perseguía la reestructuración de todo el sistema comunicativo de una sociedad, para que éste sirviera de una forma intensiva y coherente a las nuevas estrategias globales e integradas del desarrollo (Murciano 2009:1).*

---

14 Para más detalles, ver capítulo de Gustavo Gómez en este mismo libro.

15 Asistente al "seminario Partidos".

Desde el mundo político también llegan señales de que hay focos que debe cambiar en esta relación con los medios, porque cambió la relación con la gente y porque el mundo también cambió. Un ejemplo es *Chile 2030: siete desafíos y un imperativo de equidad*, del ex presidente Ricardo Lagos como una propuesta para debatir sobre el Chile que queremos. Éste identifica la democracia 2.0 y la relación con los medios, como el primero de los desafíos:

*Por más de un siglo, nos acostumbramos al esquema en que los mensajes tenían dos extremos: en uno estaba el emisor, en el otro, millones de consumidores ávidos por recibir el mensaje. En el siglo XIX, todo político quería tener un diario; en la primera mitad del siglo XX, una radio; y en el último tercio de éste, un canal de televisión: el objetivo era llegar al máximo de ciudadanos posible. Hoy, emisores y receptores se confunden en la red. Mañana, gobiernos y partidos, ciudadanos y militantes, podrán intercambiar opiniones y consultarse cotidianamente. Será otra forma de hacer política. Hay que prepararse para ello. (Lagos, 2011, 10-11)*

Debido a la enorme relevancia de la prensa en el escenario político, suele entenderse que hablar de medios es hablar sobre comunicación, simplificando el fenómeno y el campo. Pero si bien “los medios de información son un aspecto fundamental... de los procesos de socialización, de la cultura, del devenir político y su sola presencia sin sujeción al control del Estado, puede ser un indicador de la existencia de la democracia en un país determinado..., en modo alguno son ellos sinónimos de comunicación en el sentido profundo y de transversalidad social que ésta tiene, con sus implicaciones y capacidades relacionadoras” (Alfonzo, 2007).

Esta mirada estrecha que predomina sobre estrategias políticas y comunicacionales tiene su máxima expresión en épocas de campaña política. En estos períodos, los partidos políticos y sus protagonistas tienden a ver la aparición en los medios de comunicación como la única dimensión posible de la comunicación. La fiebre por “estar” en los medios parece desdibujar todo lo demás. De hecho, “algunos estudios estiman que la contratación de espacios en televisión, radio y encuestas representa entre el 60 y 80 por ciento de los gastos totales de las campañas políticas (Rial, citado por Griner y Arias, 2008: 15). Y esto, además, con escasas o nulas acciones que incluyan las nuevas

tecnologías: "En América Latina, los partidos políticos no han desarrollado una estrategia continua<sup>16</sup> de proselitismo al electorado virtual, lo que refleja en parte la generación de sus líderes y los bajos niveles de desarrollo en la región" (Griner y Arias, 2008: 32).

Esa desesperación "por tener prensa" ya sea en el proceso de conquista del poder o en el ejercicio de éste, enseguece hasta el punto de no ver las nefastas consecuencias. No sólo se pierden la riqueza de los otros múltiples espacios, sino que, torpemente, se alejan de la gente. Diversos son los estudios que subrayan las relaciones entre la cobertura mediática durante las campañas electorales y el descenso del interés de la ciudadanía por los temas políticos y el descrédito hacia el mundo político<sup>17</sup>. Es más: los medios muchas veces gozan de mayor credibilidad que los partidos. "En las encuestas de Latinobarómetro, la televisión goza de 47 por ciento de credibilidad pública mientras que los partidos políticos oscilan entre un 19 y un 22 por ciento" (Griner y Arias, 2008: 14).

El descrédito tiene como uno de sus componentes la distancia: no han tenido el poder de comunicarse. Un ejemplo chileno quedó en evidencia en el estudio "Ciudadanos y Parlamentarios frente a frente" (ICSO-UDP, 2011): mientras el 43,3% de los diputados confía en los partidos políticos, sólo un 11% de los ciudadanos comparte esa idea.

Al parecer, lo deseable para muchos actores políticos sería un modelo de difusión, no espacios comunicacionales que permitan relaciones de intercambio diverso con la ciudadanía y la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública. Una pregunta de chequeo podría ser: Este modelo de desarrollo y democracia que se define como progresista ¿incorpora y concreta la libertad de expresión, la participación, el pluralismo y la transparencia en su política pública de comunicación? Los resultados son poco alentadores: concentración de medios en manos de unos pocos, iniciativas ciudadanas que buscan posibilitar el derecho a la comunicación y falta de abordaje integral de las políticas públicas, son algunas de las constantes en la mayoría de los países de América Latina.

---

<sup>16</sup> Respecto a este punto, es necesario precisar que esta ausencia de estrategias en el uso de TICs desde el mundo político puede deberse a desconocimiento de éstas pero, también, a que la dinámica en las redes sociales es totalmente distinta a las conocidas hasta ahora en comunicación política. Es un ámbito sobre el cual aún falta desarrollar más investigación, a más largo plazo y comparada.

<sup>17</sup> Ver Dossier "Elecciones y Medios de Comunicación" en Portal de la Comunicación [http://www.portalcomunicacion.com/monograficos\\_txt.asp?id=123&txt=81](http://www.portalcomunicacion.com/monograficos_txt.asp?id=123&txt=81) .

La peor falacia en este contexto, es afirmar la inexistencia de política de comunicación. No definir una política de comunicaciones implica, la gran mayoría de las veces, el repliegue del Estado y su rol en la defensa de lo público. Ahí es el mundo privado con lógica de mercado el que predomina, y por lo tanto, habrá lugares donde no llegará esa oferta por no ser comercialmente atractivo el negocio o tendrá características propias de sus intereses privados.

Un ejemplo de esto es lo que ocurre con las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y su papel en el desarrollo local. La capacidad que tienen de movilizar recursos materiales, información y conocimiento, no es accesible ni se transforma de manera espontánea en capital social para todos y todas. Por el contrario, es necesario que existan políticas públicas que se hagan cargo de la diversidad de personas y sus necesidades específicas para que efectivamente se produzcan procesos de apropiación y usos sociales significativos de las nuevas tecnologías. De esta manera, si los telecentros son parte de una estrategia de acceso público a las TICs, la pregunta que sigue es cómo se trabaja en y desde ellos para posibilitar que los grupos más vulnerables los utilicen. Porque ya sabemos que el *laissez-faire* no necesariamente trae beneficios ni desarrollo para todos por igual.

La renuncia de los partidos y gobiernos progresistas a emprender reformas en estas materias, en una especie de pacto implícito con los medios y/o con la derecha, no tiene sentido: "sólo nos hace perder tiempo", concluye Guillermo Mastrini<sup>18</sup>.

El predominio de una mirada limitada para comprender e intervenir en políticas públicas de comunicación también se evidencia en la forma en que se entiende el proceso de comunicación. La comunicación como mercadería ha sido una de las constantes. Por lo tanto, se gestiona con parámetros técnicos y se habla de ella como algo aparentemente neutral. Este acercamiento no es inocuo. Su principal consecuencia es que oculta una concepción de la comunicación como derecho, como bien de primera necesidad (Loretti, 2005), inmerso en la cultura y primordial para el ejercicio ciudadano. En esta lógica, en vez de actores comunicacionales, narrativas y relatos para hacer sentido del mundo, la conversación se centra en, por ejemplo, los *bits*.

A pesar de todo esto, en palabras de Guillermo Mastrini, "el mérito es

---

18 En "seminario Partidos".

que se está discutiendo el tema ahora; hace 20 años no se discutía; y la sociedad civil está mucho más involucrada”<sup>19</sup>.

### 3. POLÍTICOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La teoría de la aguja hipodérmica ya tiene varias décadas siendo complejizada. De manera que hoy la influencia de los medios de comunicación se entiende tanto desde las particularidades y necesidades de las audiencias como desde los contextos de recepción y las diversas mediaciones. Desde este marco de referencia, los medios de comunicación, más que cambiar opiniones, lo que hacen es contribuir a reforzar las ya existentes.

Sin embargo, la pugna entre medios de comunicación y políticos en América Latina tiene entre sus componentes un temor de éstos hacia el poder de la prensa como si ésta fuera omnipotente y no tuviera contrapesos. Los dichos de un político latinoamericano son prístinas en este punto: “los partidos políticos no pueden decir lo que quieren en los medios”<sup>20</sup>. Si bien esto es algo que habría que investigar y sistematizar en profundidad, según los partidos, las contingencias, entre otros factores, las pugnas públicamente conocidas y ventiladas en los distintos países de la región así lo demuestran. Ambos sectores sospechan unos de otros.

Y las percepciones y opiniones vertidas por los asistentes al encuentro “Partidos políticos progresistas y medios de comunicación en el Cono Sur”, todos militantes de partidos autodenominados progresistas del continente, así nos lo sugieren:

- *No tenemos un conocimiento muy profundo sobre lo que es la comunicación, (sobre) las estrategias de comunicación. En los partidos, no hacemos discusión sobre comunicación.*
- *Los políticos nos sentimos aterrorizados por los medios de comunicación; hay una enorme vulnerabilidad de la clase política frente a los medios. Nos sentimos inermes frente al poder de los medios de comunicación, muy difícil de derrotar, porque no hay posibilidades de derecho de réplica.*

---

19 En “seminario Partidos”.

20 *Ibíd.*

- *La clase política se siente acorralada por los medios. Hay que vencer idea de que la televisión es imbatible. Hay que perder ese miedo.*
- *Los medios de comunicación pueden convencer, cooptar, para hacer que los legisladores, que los gobernantes, sean tibios, sean maleables.*
- *Hay un gran miedo a los medios de comunicación. Por su poder. Por cómo moldean culturas e imágenes de los políticos.*

Todas, apreciaciones que además parecen obviar el hecho que los políticos, en general, tienen más y mejores posibilidades de ser visibles a los medios, de aparecer en éstos; mucho más que un ciudadano de a pie que carece por completo de herramientas que permitan, por ejemplo, contrarrestar el ingreso de los medios a su privacidad<sup>21</sup>.

La mirada limitada de la cual dimos cuenta en el apartado previo, tiene pocos matices. Exagerando el énfasis podría decirse que: los medios de comunicación equivalen a la derecha política, a homologar medios de comunicación con periodismo<sup>22</sup> y con periodistas, creer que la "solución" va por el camino de controlar los contenidos o, bien, apostando por la creación y desarrollo de medios partidistas que visibilicen exclusivamente sus ideas. Todo, por supuesto, una sobresimplificación que no sólo oculta matices, sino que también paraliza debates.

Pero, ¿cómo avanzar del "te odio, te quiero, pero te necesito"? Identificamos cinco elementos que actúan como limitaciones, pero, al mismo tiempo, ofrecen oportunidades de transformaciones.

#### > FALTA DE AUTOCRÍTICA

*...es un tema incómodo. Nos cuesta discutir sobre esto. Tiene mucho que ver con que hemos ido perdiendo cierta batalla cultural. La derecha, por extraña razón, aparece como defensora de la libertad de expresión... pero,*

---

21 Por ejemplo, en casos de redadas policiales filmadas por canales de televisión.

22 Obviando que los espacios informativos son solo una parte de la programación, especialmente en medios audiovisuales.

*curiosamente, la libertad de expresión parece estar garantizada solo en los grandes medios.*

*No estaríamos acá si no pensáramos que los medios de comunicación son aliados de la derecha. Si no nos preocupara ésto o si no lo viéramos tan claro, no nos reuniríamos. Los medios han sido aliados de la derecha, no sólo política, sino que culturalmente<sup>23</sup>.*

Una de las quejas recurrentes de los actores políticos contra los medios es que éstos son parciales, manipuladores y que los tergiversan. Sin desconocer el rol en tanto actores políticos de los medios, tal como hemos desplegado en el presente texto, también es cierto que se nota la ausencia de una autocritica por parte del mundo político en relación a sus propuestas (o falta de éstas) en la materia y en sus propios vínculos con las organizaciones de noticias. Al menos una de las asistentes al encuentro "Partidos políticos..." proponía esta línea de análisis: "Hemos abusado de las acciones de los medios de comunicación hegemónicos para no ser autocríticos respecto de nuestros errores políticos".

Porque, ¿dónde queda la autoevaluación de los partidos progresistas sobre estos ítems y sobre aquellos que son propios de las políticas de comunicación? No hay víctimas ni victimarios en esto; aquí hay actores y dinámicas diversas que forman parte de las causas y han generado condiciones que las propiciaron, tal vez con buenas intenciones; tal vez, con intenciones inconfesadas ... pero eso es lo que hay que revisar.

#### > FIGURAS PÚBLICAS Y ROL DE LA PRENSA

Es una constante la resistencia y/o malestar a ser criticados o cuestionados por los medios. Sin embargo, en tanto líderes políticos y funcionarios públicos, están sometidos a menores resguardos a su honor y mayor exposición a la crítica pública. Escándalos de corrupción, de mal comportamiento de parlamentarios, de mal uso de fondos públicos, entre otros temas, existen y deben ser investigados y denunciados, esta es parte de la tarea periodística.

Sobre todo desde la vertiente liberal desde donde se concibe la prensa moderna, el rol de ésta es fiscalizar a los poderosos, ser la voz de los sin voz; alumbrar ahí donde el poder generalmente prefiere la opacidad.

Del mismo modo, desde la perspectiva de las teorías de la representación

---

23 Asistentes al "seminario Partidos".



política, la participación ciudadana es una condición indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales: en ese contexto, el poder de las autoridades no es de origen divino, sino que éstas deben rendir cuenta de su uso a quienes se lo otorgaron momentáneamente; esto es, a la ciudadanía y, por lo tanto, los actores públicos tienen un umbral mayor de exposición pública. En ese esquema, la prensa y el periodismo aparecen como factores elementales de la ecuación.

> GRAN AUSENTE: DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES.

Es necesario entender el derecho a la comunicación como básico para desarrollar los otros derechos, no al revés (que se intenta garantizar luego que los otros estén satisfechos). De éste objetivo surgen necesariamente preguntas clave para la política, preguntas que muchos de nuestros países –ni los partidos que sostienen los gobiernos denominados progresistas– siguen sin formularse. Por ejemplo: ¿qué implica una distribución equitativa de la pauta publicitaria? ¿Cuál es el rol de los medios públicos y cómo garantizarlo? ¿Cómo lograr el acceso público de la información en todos los niveles? ¿De qué maneras la concentración en la propiedad de medios afecta el desarrollo de la democracia? ¿Cómo evitarla y cómo, también, transformar las actuales estructuras de la industria a favor de un mayor respeto al derecho de todos a participar de los espacios comunicacionales en una sociedad determinada? Y muchas otras.

En todos los niveles necesarios una política pública de comunicación para el desarrollo debería responder y garantizar que la comunicación sea un derecho y la información un bien público que requiere ser protegido y fomentado.

Pese a que los gobiernos “progresistas” tienen como banderas la libertad de expresión y la participación ciudadana, les falta mucho por crecer en estas materias. Afirmar que hay que “hacer política para la gente” es un lugar común, pero, en la práctica, constatamos que aspiran a que pueda hacerse, ojala, con la gente lejos. Y eso se advierte en la política comunicacional. La participación política parece estar constreñida a las encuestas políticas y al voto, en el mejor de los casos.

> INCORPORAR POLÍTICAS COMUNICACIONALES EN AGENDAS DE PARTIDOS Y GOBIERNOS

Una de las participantes del encuentro “Partidos políticos...” recordaba que para la izquierda, “la libertad de expresión es muy apreciada, (pero) no

tenemos programa sobre esto. Es muy duro que la derecha se apropie de este concepto, tan sentido para la historia de los partidos de izquierda y progresistas". Reconocía, además, que los partidos políticos abandonaron la formación de sus militantes en esta materia y, por lo tanto, se preguntaba – legítimamente, a nuestro entender- por la importancia que los partidos políticos progresistas le están dando al tema. Ésta, a la luz del debate y los antecedentes disponibles, es una pregunta fundamental: ¿Les importa a los partidos formar a sus cuadros en estas materias? O bien, ¿captar especialistas ya formados que permita enfrentar el debate público con solvencia y menos temor? ¿Seguirá siendo la comunicación una preocupación exclusiva para épocas de campañas? O, bien, ¿están –realmente- convencidos de que es fundamental para los actores sociales, más allá de los partidos políticos? ¿Cómo abordar la formación de los profesionales de la comunicación por parte de los partidos, en un ambiente de constante sospecha? Y ¿cómo ensanchar el campo comunicacional no con medios adictos, sino con prensa independiente y un sistema medial pluralista? ¿Cómo involucrar a más profesionales de la comunicación a que aporten con sus estudios y reflexiones para nutrir este campo?

#### > INFOENTRETENIMIENTO Y LAS OTRAS VOCES

En épocas de infoentretenimiento, a los actores políticos aún les cabe replantearse mecanismos de relación con lo público y, obviamente, con lo comunicacional que rompa con esta lógica de espectacularización. Asistimos a una era de formación, surgimiento y visibilización donde personajes públicos - de los que no se escapan los políticos ni los políticos progresistas-, esperan a que llegue la televisión para comenzar a hablar aunque tengan un auditorio repleto de personas o, bien, no conceden entrevistas a medios comunitarios, locales o fuera de los márgenes de la prensa hegemónica que con tanto gusto en otros espacios critican.

En síntesis, y a partir del camino analítico propuesto, falta una mirada integradora: aprender de las lecciones de otros países, realizar, fomentar y difundir investigaciones comparadas. Diseñar e implementar políticas públicas en estas materias –como en tantas otras- es un desafío nacional, pero no tiene solo esos bordes: las articulaciones entre lo global y lo local, son innegables y necesarias.

#### 4. PUNTO... SEGUIDO

*El derecho de toda persona a estar informada, no se expresa aún en una demanda social y política visible. Pese a que es un componente esencial de todo sistema democrático, su progresivo deterioro no parece remecer a la oposición. No forma parte de su discurso político, salvo contadas ocasiones en que aparece bajo la fugaz forma de eslogan, carente de toda propuesta y elaboración<sup>24</sup>.*

Lo planteado hasta acá son limitaciones, un diagnóstico que esperamos contribuya al debate. También incluimos algunos caminos estratégicos que los movimientos progresistas debieran incorporar en sus plataformas futuras. Evidentemente, no son los únicos y pueden (deben) ser enriquecidos y contextualizados según las historias de cada uno de los partidos involucrados, considerando las coyunturas y tradiciones de cada país en particular y evaluando las posibilidades concretas de levantar estas banderas según las alianzas y liderazgos posibles y disponibles.

1. Afinar y mejorar las conceptualizaciones, las estrategias y las herramientas concretas de la comunicación política desde la perspectiva de generar un espacio conversacional político incluyente, en el más amplio sentido; no exclusivo de los actores políticos profesionales, sino que considere a la sociedad en su conjunto. Esto incluye, además, la necesidad de abordar el fenómeno desde perspectivas que comprendan la diversidad social; donde estas conceptualizaciones, estrategias y herramientas deben considerar las particularidades según género, raza, religión, por ejemplo.
2. Identificar y mejorar las necesidades al interior de los partidos llamados progresistas de formar y/o captar profesionales sensibles y especializados en materias de comunicación (y no sólo en campañas políticas) y, por lo tanto, lo suficientemente diversos de tal suerte que contribuyan a mirar el fenómeno desde distintas aristas. Lo que en lenguaje partidista tradicionalmente se ha conocido como formación de cuadros.

---

<sup>24</sup> Asistente a "seminario Partidos".

3. Distinguir claramente los objetivos de las campañas políticas; de las estrategias comunicacionales; de las políticas públicas en comunicación. Entender que son fenómenos y problemas distintos, aunque pudieran parecer del mismo universo.
4. Afinar el análisis respecto al rol de los medios de comunicación, del periodismo y los comunicadores en nuestras sociedades. Para nutrir este proceso, sería deseable el incentivo de investigación no sólo al interior de los medios, sino también de los medios, sus prácticas y las relaciones que establecen con la sociedad.
5. Desarrollar la capacidad de autocrítica y reflexión permanente desde los movimientos políticos progresistas y los gobiernos que han impulsado o que actualmente sostienen respecto a lo que han hecho –o, más bien, dejado de hacer en materias de políticas comunicacionales. Para esto, un camino muy deseable sería el desarrollo de observatorios de políticas públicas de comunicación comparadas entre países.

En definitiva, medios y poderes políticos confrontados y disputando espacios simbólicos en América Latina; desprestigio de la política e, incluso, de la democracia en las sociedades del continente; polarización en algunos países de la región, y gobiernos de coaliciones progresistas de características muy distintas entre sí y que, al final del día, presentan políticas disímiles y hasta contradictorias en materia de comunicación, es parte del paisaje en el cual se instala el presente análisis y en el cual se hace imprescindible intervenir con propuestas nuevas e integradoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADC-ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES y Justice Initiative (2008). *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires. Disponible en [www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf](http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf).
- AGUILAR Camín, Héctor (1994): *La Guerra de Galio*. Alfaguara, México, 1994.
- ALFONZO, Alejandro (2007): "Medios de información, partidos políticos y sociedad civil: Reflexiones para una agenda sobre cultura democrática en América Latina", presentación en Seminario Internacional "Medios de comunicación, política y democracia en Centroamérica y República Dominicana", Managua, 12 y 13 de julio de 2007.
- ARANCIBIA, Juan Pablo (2006): *Comunicación política: fragmentos para una genealogía de la mediatización en Chile*, Ediciones Universidad Arcis, Santiago de Chile, 2006.
- ARTICLE XIX (2009): *Honduras: La "guerra mediática" y la polarización de los medios de comunicación*. México, disponible en [www.article19.org/pdfs/publications/honduras-la-guerra-mediatica-y-la-polarizacion-de-los-medios-de-comunicacion.pdf](http://www.article19.org/pdfs/publications/honduras-la-guerra-mediatica-y-la-polarizacion-de-los-medios-de-comunicacion.pdf).
- BECERRA, Martín y Guillermo Mastrini (2006): *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Disponible en [www.ipys.org/investigaciones/concentracion/periodistas\\_y\\_magnates.pdf](http://www.ipys.org/investigaciones/concentracion/periodistas_y_magnates.pdf).
- BECERRA, Martín y Guillermo Mastrini (2009): *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2009.
- BERNEDO, Patricio y William Porath (2003-2004): "A tres décadas del golpe: ¿Cómo contribuyó la prensa al quiebre de la democracia chilena?", en *Cuadernos de la Información* N° 16-17, 2003-2004, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.
- BLAUSTEIN, Eduardo y Martín Zubieta (1998): *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo El Proceso*. Ediciones Colihue, Buenos Aires, 1998.
- CAÑIZÁLEZ, Andrés (2008): "Presentación dossier Comunicación Política", revista *Temas de Comunicación* N° 16, CIC-UCAB-Caracas, Primer semestre 2008.
- CAÑIZÁLEZ, Andrés (2009): "Tiempos de revolución: Protagonismo y polarización mediáticas en Venezuela", en Cañizález, Andrés (Coord.) *Tiempos de cambio. Política y comunicación en América Latina*, KAS-ALAIUC-UCAB, Caracas, 2009.
- CASTELLS, Manuel (2010): *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, España, 2010.
- DERMOTTA, Ken (2002): *Chile inédito. El periodismo bajo democracia*. Santiago de Chile: Ediciones B, 2002.
- DOONER, Patricio (1989): *Periodismo y Política. La Prensa de Derecha e Izquierda 1970-1973*. Editorial Andante, Santiago de Chile, 1989.
- GERSTLÉ, Jaques (2005): *Comunicación y política*. LOM Ediciones. Chile, 2005.
- GOMIS, Lorenzo (1991): *Teoría del Periodismo: cómo se forma el presente*. Barcelona, Paidós, 1991.

- GRINER, Steven y César Arias (2008): "Medios y partidos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por el gasto electoral", en *Temas de Comunicación*, CIC-UCAB, Caracas, Primer Semestre 2008; pp. 13-36.
- GUMUCIO, Manuela y Vicente Parrini (2009): "Política comunicacional de la Concertación", en Quiroga, Yesko y Jaime Ensignia (eds.) *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 2009.
- ICSO-UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2011): Estudio *Ciudadanos y Parlamentarios frente a frente*. Disponible en: [http://www.udp.cl/investigacion/repo\\_detalle.asp?id=97](http://www.udp.cl/investigacion/repo_detalle.asp?id=97)
- LAGOS, Ricardo (2011): "Chile 2030: Siete desafíos estratégicos y un imperativo de equidad", documento disponible en [www.elquintopoder.cl/static/Chile\\_2030\\_rl.pdf](http://www.elquintopoder.cl/static/Chile_2030_rl.pdf) .
- LAGOS, Claudia (Ed.): Paulette Dougnac; Elizabeth Harries; Claudio Salinas; Hans Stange; María José Vilches (2009), *El diario de Agustín: Cinco estudios de casos sobre El Mercurio y los derechos humanos (1973-1990)*, LOM Ediciones; Santiago de Chile.
- LORETTI, Damián (2005): *América Latina y la libertad de expresión*. Editorial Norma, Bogotá, 2005.
- MÖNCKEBERG, María Olivia (2009): *Los magnates de la prensa*. Editorial Random House Mondadori, Santiago de Chile, 2009.
- MONZÓN, Cándido (1992): *Opinión Pública y Comunicación Política*. Eudema, Madrid, 1992.
- MURCIANO, Marcial (2009): *Las políticas públicas de comunicación para el desarrollo*. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/cealci/actuaciones/Documents/Ponencia%20Marcial%20Murciano.pdf> .
- OEA (2003): RELATORÍA POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN *Derecho a la libertad de expresión y pensamiento en Venezuela*, disponible en [www.cidh.oas.org/relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10](http://www.cidh.oas.org/relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10) .
- ORDÓÑEZ, Luis Alejandro (2008): "El comunicador político: retos y responsabilidades en una era de transición", en *Temas de Comunicación*, CIC-UCAB, Caracas, Primer Semestre 2008; pp. 37-55, 2008.
- RINCÓN, Omar (editor) (2010): *¿Por qué nos odian tanto? (Estado y medios de comunicación en América Latina)*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, Colombia, 2010.
- OSSANDÓN, Carlos y Eduardo Santa Cruz (2001): *Entre las alas y el plomo. La gestación de la prensa moderna en Chile*, Universidad ARCIS-LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2001.
- SANTA CRUZ, Eduardo (en imprenta): *La prensa chilena en el siglo XIX. Patricios, letrados, burgueses y plebeyos*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- STANGE, Hans y Claudio Salinas (2009): *Rutinas Periodísticas: Discusión y trayectos teóricos sobre el concepto y su estudio en la prensa chilena*, Cuaderno de Trabajo del Centro de Estudios de la Comunicación, Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2009.
- TUCHMAN, Gaye (1978): *Making news. A study in the construction of reality*. The Free Press, New York, 1978.

UDP UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2003): *Informe Anual de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, UDP, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/lde1.pdf>.

WAISBORD, Silvio (2000): *Watchdog journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*. Columbia University Press, New York, 2000.

## DATOS DE LOS AUTORES Y AUTORAS

**Gustavo Gómez Germano:** Investigador y consultor en políticas públicas de comunicación, ex Director del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC-ALC, actualmente Director Nacional de Telecomunicaciones, Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay.

**Santiago Marino:** Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Magíster en Comunicación y Cultura Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y en la UBA. Coordinador Académico de la Maestría en Industrias Culturales de la UNQ.

**Guillermo Mastrini:** Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA), Director de la Maestría en Industrias Culturales Universidad Nacional de Quilmes. Profesor de políticas de comunicación y economía de los medios en la (UNQ).

**Martín Becerra:** Licenciado en Ciencias de la Comunicación y Doctor en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Barcelona), Investigador adjunto del CONICET, Profesor Titular de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires.

**Venício A. De Lima:** Periodista y Sociólogo, Doctor de la Universidad de Illinois; fundador del Núcleo de Estudios sobre Medios y Política de la Universidad de Brasilia.



---

**Manuela Gumucio:** Periodista, Doctora en Sociología de la Comunicación (Universidad de Paris VI), fue directora y realizadora de TV en Francia y Chile, actualmente Directora del Observatorio de Medios FUCATEL.

**Claudia Lagos Lira:** Periodista, Magíster en Estudios de Género, Coordinadora del Programa de Libertad de Expresión del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.

**Victoria Uranga Harboe:** Periodista, Doctora© en Periodismo y Comunicación (Universidad Autónoma de Barcelona), encargada de la Cátedra UNESCO: "Medios de Comunicación y participación ciudadana" y del Programa de Comunicación y Pobreza de la Universidad Diego Portales.

El Centro de Competencia en Comunicación para América Latina es una unidad de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) para producir conocimiento acerca de la comunicación como una estrategia fundamental del diálogo político y la profundización de la democracia social en América Latina.

Para la FES la comunicación es esencial para la transformación de la política, en cuanto los diversos medios de comunicación son claves en la producción de las agendas públicas, las visibilidades ciudadanas y los modos de hacer la democracia.

Las publicaciones sobre la relación comunicación y política, están todas disponibles en internet [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net), son:

**2010: ¿Por qué nos odian tanto?**

[Estado y Medios de Comunicación en América Latina]

**2008: Los Tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia**

[crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar]

**2007: Se nos rompió el amor**

[elecciones y medios de comunicación - América Latina 2006]

C3 - Centro de Competencia en Comunicación para América Latina

Friedrich-Ebert-Stiftung

Calle 71 #11-90, Bogotá, Colombia

[c3@fescol.org.co](mailto:c3@fescol.org.co)

Teléfonos: (57-1) 3459883 - (57) 3143580184



# PROGRESISMO Y POLITICAS DE COMUNICACION

## Manos a la obra

### AUTORES

GUSTAVO GOMEZ GERMANO

SANTIAGO MARINO

GUILLERMO MASTRINI

MARTIN BECERRA

VENICIO A. DE LIMA

MANUELA GUMUCIO

CLAUDIA LAGOS LIRA

VICTORIA URANGA HARBOE

red de  
fundaciones  
progresistas



Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

 Centro de  
Competencia en  
Comunicación para América Latina

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**