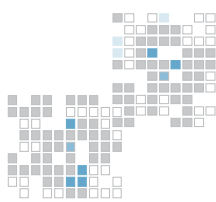


LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL LATINOAMERICANA EN LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN*

THE IMPACT OF CIVIL SOCIETY ON THE REFORM OF COMMUNICATION POLICIES IN LATIN AMERICA

O IMPACTO DA SOCIEDADE CIVIL NAS REFORMAS DAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

74



María Soledad Segura

■ Licenciada en Comunicación Social, Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea (Universidad Nacional de Córdoba-UNC) y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Docente de las Escuelas de Ciencias de la Información y de Trabajo Social de la UNC. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Dirige el equipo de investigación “La sociedad civil y los derechos a la comunicación y la cultura”.

■ E-mail: sole_segura@yahoo.com.ar

* Una versión anterior de este texto fue presentada con el título “La sociedad civil latinoamericana y las políticas de comunicación: incidencia y desafíos” en la 4ª Conferencia ICA América Latina “Diálogos entre tradición y contemporaneidad en los estudios latinoamericanos e internacionales de comunicación” realizada en la Universidad de Brasilia del 26 al 28 de marzo de 2014.

RESUMEN

A pesar de que la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las corporaciones mediáticas, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un inédito protagonismo en su debate y formulación. Como resultado de su incidencia, lograron el reconocimiento al sector sin fines de lucro como prestador de servicios de comunicación audiovisual en las nuevas leyes de radiodifusión de la región. Analizamos las condiciones que lo hicieron posible, así como la composición de estas organizaciones sociales, sus propuestas de cambio y los logros de incidencia en las regulaciones y políticas. A partir de este análisis, planteamos los problemas teóricos que se derivan de ellos.

PALABRAS-CLAVE: SOCIEDAD CIVIL; POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN; INCIDENCIA.

ABSTRACT

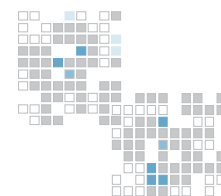
Although the dispute for communication policies in Latin America seems to be restricted to the confrontation between the governments and the main communication media, the civil society had an unprecedented role in their discussion and formulation. As a result of its impact, the civil society obtained the recognition of the nonprofit sector as a provider of audiovisual communication services under the new laws of radio broadcasting in the region. We have analyzed the conditions that made this possible, the composition of these social organizations, their proposals for change and their achievements in advocacy on regulations and policies. Based on this analysis, we propose the theoretical problems arising from them.

KEYWORDS: CIVIL SOCIETY; COMMUNICATION POLICIES; IMPACT.

RESUMO

Apesar de a disputa por políticas de comunicação na América Latina estar restrita ao confronto entre o governo e os principais meios de comunicação, a sociedade civil teve um papel sem precedentes em sua discussão e formulação. Como resultado do seu impacto, alcançou o reconhecimento do setor sem fins lucrativos, como fornecedor de serviços de comunicação audiovisuais nas novas leis de radiodifusão na região. Analisamos as condições que tornaram possível isto, a composição dessas organizações sociais, suas propostas de mudança e suas realizações de advocacia em regulamentos e políticas. A partir desta análise, propomos os problemas teóricos dela decorrentes.

PALAVRAS-CHAVE: SOCIEDADE CIVIL; POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO; IMPACTO.



Introducción

Aunque la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las principales corporaciones mediáticas de cada país, la sociedad civil organizada ha sido el principal impulsor de reformas legislativas que aseguren la diversidad y, en particular, la participación del sector en la prestación legal de servicios de comunicación audiovisual.

A pesar de su gran diversidad, su inserción local y territorial, su histórica lucha por la inclusión legal en el sistema comunicacional de cada país y su enorme trabajo cotidiano, el sector no lucrativo es el menos poderoso de los tres sectores de la radiodifusión. En varios países de la región, las entidades sin fines de lucro están legalmente excluidas de prestar el servicio (Guatemala, Paraguay) y en otros se las autoriza con restricciones que limitan su área de cobertura y sus fuentes de financiamiento (Chile, Brasil). Poseen, además, menores recursos económicos para prestar estos servicios. Se trata, asimismo, del sector menos visibilizado de las industrias culturales en el subcontinente. Por eso, proponen cambiar las reglas de un juego donde tienen escasas posibilidades de ejercer la palabra.

No obstante, este sector tradicionalmente desposeído ha conseguido, en particulares circunstancias, incidir en las recientes reformas de políticas de comunicación en la región. Entre otros logros, obtuvieron el reconocimiento al sector sin fines de lucro como prestador de servicios de comunicación audiovisual en las nuevas leyes de radiodifusión de la región, lo que constituye la novedad comunicacional más importante de este siglo.

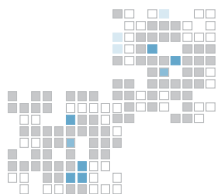
La pregunta que estructura el texto es: ¿Cómo (con qué estrategias) y cuándo (en qué condiciones socio-históricas) las organizaciones de la sociedad civil logran incidir en las políticas de comunicación de la región? Para responderla, en primer

lugar, planteamos la perspectiva teórica desde la que abordamos el análisis. Luego, reconstruimos las condiciones en cada país y a nivel internacional que en este siglo hicieron posible el impulso que la sociedad civil le dio a las reformas en las políticas públicas de comunicación de la región. En tercer término, caracterizamos a estas organizaciones sociales y sus propuestas de cambio. Finalmente, nos referimos a sus logros de incidencia en las regulaciones y políticas del área.

Cuestiones teóricas

Este texto aborda diversos modos de incidencia de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas de comunicación. Nos distanciamos así de la visión de las políticas públicas definidas exclusivamente por las elites políticas y económicas. Por el contrario, asumimos una perspectiva constructivista que reconoce el papel de los actores sociales y las disputas de poder que implican estos procesos. No realizamos, por lo tanto, un abordaje sólo de sus aspectos formales, institucionales y administrativos de modo pretendidamente neutral, sino en tanto proceso conflictivo en el que se ponen en juego intereses ligados a posiciones y poderes relativos (Freedman, 2013). De modo similar, la perspectiva constructivista del derecho entiende que él no es solamente el producto del debate legislativo o de razonamientos judiciales: “es el resultado de procesos culturales complejos en los que intervienen distintos actores sociales e institucionales, desde diferentes posiciones de jerarquía y poder y con distintos recursos a su disposición” (Álvarez Ugarte, 2013).

Esto conduce a problematizar también la relación que la sociedad civil mantiene con el Estado y el mercado. Partimos de la certeza de su heterogeneidad y de su autonomía relativa frente a los otros dos sectores. No adscribimos a su “beatificación” como esfera eminentemente democrática por oposición al mercado como ámbito orienta-



Las teorías sobre movimientos sociales también proveen elementos para analizar las acciones de las organizaciones consideradas.

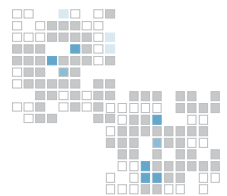
do sólo por el interés, y al Estado como ente cuyo único objetivo es la dominación; sino que, por el contrario, reflejamos su complejidad e interrelaciones. En particular, mostramos los vínculos entre el sistema representativo de gobierno y la sociedad civil que, en muchos casos, reivindica formas de participación directa y que, si bien en muchos casos representa intereses legítimos de algunos sectores sociales, está lejos de representar al conjunto o a una porción significativa de la sociedad (Sorj, 2010, p.1-9)¹.

Las teorías sobre movimientos sociales también proveen elementos para analizar las acciones de las organizaciones consideradas. En particular, tomamos aportes de enfoques desarrollados en Estados Unidos y Europa desde los años 70 en adelante, que introducen el análisis histórico, constructivista y estratégico de la acción colectiva. Los estadounidenses pusieron énfasis en las teorías de la acción racional y de movilización de recursos en oposición a la idea de que la acción colectiva era resultado de comportamientos espontáneos (consultar, por ejemplo: Tilly, 1995; Tarrow, 1997). Por su parte, los europeos destacaron que la participación se explica por la identidad social de los sujetos fundada en características culturales y no sólo ni siempre por la pertenencia a una clase social (ver, entre otros, Touraine, 1990; Melucci, 1994). En esta línea, resultan productivas las nociones de “estructura de oportunidades” -en particular, las referidas a las condiciones políticas- (que analizamos en el

puntos 2 y 3), de “repertorios de acción” (punto 4) y de procesos de construcción de “marcos interpretativos” (punto 5).

No obstante, en este artículo, nos interesa analizar los diversos niveles de participación e incidencia en las políticas de comunicación que estas organizaciones obtuvieron como resultado de sus prácticas estratégicas. Dado que la participación social es una de las condiciones de la democracia directa, este debate nos plantea la discusión sobre los tipos de democracia y al complejo vínculo entre sistemas de democracia representativa e instituciones participativas (Del Águila, Valle-spín, 2003). Si bien la democracia representativa ha demostrado sus limitaciones, los autores plantean las dificultades de la implementación de una democracia fuerte en sociedades de masas, por lo que propone sistemas participativos como complemento de la primera. De este modo, esos mecanismos tendrían la función de fortalecer la democratización y legitimidad de las decisiones sobre políticas básicas o cuando se ponga en marcha un “poder relevante”. Además, permiten hacer más viable, sostenible y efectiva su implementación debido al compromiso ciudadano que activan. Además, la participación permite a la ciudadanía formarse y contar con mayor y mejor información para tomar decisiones sobre políticas públicas. Las decisiones tomadas de manera participativa contendrán menos errores y resultarán más prudentes (Barber, 2003). No obstante, la participación social tiene costos de tiempo, recursos y hasta de complejidad técnica. Por eso, es necesario que los incentivos para participar sean mayores que los costos. Entre los incentivos, se destacan los referidos a la apertura institucional del Estado y al activismo cívico (Nazareno, 2004).

¹ La cuestión de la sociedad civil ha sido extensamente trabajada en la filosofía y la teoría política (sistematizaciones de esta producción, con enfoques diferentes, se encuentran, por ejemplo, en Viguera, 2000; Meiksins Wood, 2000). Sin embargo, el abordaje de estas elaboraciones -que suelen presentar un importante nivel de generalización (ver Sorj, 2010, p.7)- exceden el objetivo de este apartado.



En relación a esto, en términos comunicacionales, es relevante analizar los modos específicos en que nuevos tópicos y perspectivas adquieren aceptabilidad para ser incluidos en la agenda pública, los particulares modos en que nuevos sujetos invisibilizados, silenciados o despreciados –cuya voz se considera no autorizada- y modalidades culturales de expresión obtienen legitimidad para plantearlos en el espacio público, y las formas económicas de propiedad de los medios se tornan accesibles para la mayoría (Fraser, 2006). En particular, estamos hablando de la de-

Las luchas simbólicas son cruciales a la hora de comprender y construir imágenes de mundo, de configurar proyectos de sociedad e identidades colectivas, de conocer y hacer (Bourdieu, 2000).

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

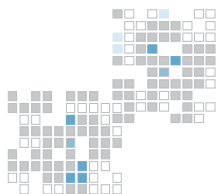
Las luchas simbólicas son cruciales a la hora de comprender y construir imágenes de mundo, de configurar proyectos de sociedad e identidades colectivas, de conocer y hacer (Bourdieu, 2000). En nuestras sociedades mediatizadas, los medios de comunicación de masas ocupan una posición central –aunque no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

Oportunidades

Las organizaciones de la sociedad civil de cada país hacen sus propuestas de reformas de las regulaciones nacionales de comunicación en condiciones que las limitan al tiempo que las hace posibles. En primer lugar, las reformas de las legislaciones de radiodifusión de los países de la región realizadas durante la década de 1990 permitieron la concentración de la propiedad privada de los medios y el ingreso de capitales transnacionales. Esto favoreció que, a principios del siglo en Latinoamérica, se registrara “la consolidación, con una tendencia a incrementarse, en el proceso de concentración de medios”. Las cuatro principales empresas en cada industria de la cultura y la información controlaban, en promedio del 77% al 82% de los mercados. En tanto, “casi la mitad del mercado de productos y servicios de la información y la comunicación en la región se halla[ba], en promedio, controlado por un solo operador”. Además, debido a los procesos de concentración multimedia y conglomeral, pocos grupos tenían predominio en el cruce de sus propiedades en varias industrias en simultáneo (Becerra, Mastrini, 2009, p.211-22).

La relación de estas empresas de medios de comunicación con los gobiernos se ha basado históricamente en la necesidad y el beneficio mutuos. Es un vínculo problemático pero orgánico. En mercados mediáticos débiles e inestables, los gobiernos garantizan la sostenibilidad económica, no sólo con la propaganda, sino con otras medidas indirectas, tales como: condonación de deudas, exenciones impositivas, subsidios, venta de pliegos a precios irrisorios, etc.

Además, en la región hasta principios de los años 2000, los medios públicos estaban escasamente desarrollados. En muchos países de América Central y el Caribe ni siquiera existían. Mientras tanto, en los países donde s  habían surgido –tales como México, Colombia, Brasil, Chile y Argentina- quedaron en manos de los gobiernos de turno.



El abandono, la falta de financiación, la pobreza de su contenido y los cambios regulares de dirección contribuyeron al deterioro de su credibilidad y la reducción de su público. En general, fueron relegados a un segundo plano en el sistema de medios de comunicación (véase Arroyo, Becerra, García Castillejo, Santamaría, 2013).

En tanto, los medios populares, alternativos y comunitarios son una parte esencial del sistema de medios de comunicación en todos los países de América Latina, sobre todo porque acompañaron a los movimientos sociales en las críticas condiciones económicas y políticas sufridas por agricultores, pueblos indígenas y sectores populares urbanos. También se han desarrollado basados en la desconfianza que las organizaciones sociales tenían hacia los Estados. Sin embargo, no eran reconocidos legalmente como proveedores de servicios de radiodifusión o estaban muy restringidos en su desarrollo.

Como consecuencia de este proceso de concentración de las empresas de medios junto con la inexistencia o escasa credibilidad de los medios públicos y la ilegalidad o restricción de los comunitarios, junto con la evidente participación de los medios masivos de comunicación en la legitimación de las políticas neoliberales predominantes en la década de 1990, se incrementaron las “distancias entre la información ofrecida y las demandas y expectativas de la sociedad”. Por eso, durante las crisis económicas, sociales e institucionales en los países de la región entre fines de los años 1990 y comienzos de los 2000, se registró también una crisis de credibilidad mediática y se profundizó la crítica social a los modelos de construcción de información, del periodismo y de los medios² (Rey, 2003). Esto demuestra que las luchas simbólicas son disputas políticas inseparables de las luchas materiales por la dominación en la medida en que se disputa la imposición

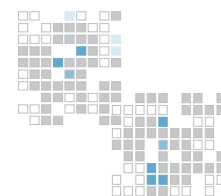
2 Ver, por ejemplo, Alfaro, 2004; Padilla, 2010.

de la interpretación pública legítima sobre el orden social (Bourdieu, 2000, p.137)³.

En segundo término, como expresión de la generalizada insatisfacción ante el funcionamiento del modelo neoliberal predominante en los años 1990, desde fines de esa década asumieron gobiernos cuya orientación, en general, podría caracterizarse “a la izquierda del centro” (Panizza, 2005, p.716). Ellos aplicaron a las políticas de comunicación las orientaciones generales de sus políticas. En mayor o menor medida, presentan desafíos al *establishment* económico, activan a los sectores populares, recuperan el rol interventor y productor del Estado, reivindicando a la sociedad civil como espacio de acción política a través de mecanismos de democracia participativa, desarrollan diversas medidas de inclusión de ciertos actores sociales en el gobierno y de participación en la definición de algunas políticas públicas y procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado (Nazareno, 2010; Panizza, 2005; Etchemendy, 2008). Las llegadas al poder de estas fuerzas políticas de izquierda fueron vistas como una oportunidad por las organizaciones que impulsan reformas democratizadoras en las políticas de comunicación en la región.

Entre estos gobernantes y los empresarios de medios de comunicación se registran altos niveles de confrontación (Waisbord, 2008, p.6; Lázaro, 2010, p.179; Padilla, 2010). Las reformas de regulaciones y políticas de comunicación fue una de las formas que asumió este enfrentamiento. Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009 incorporaron el derecho a la comunicación en sus nuevas constituciones nacionales. En tanto, en 2004 Venezuela sancionó la Ley de Responsabilidad So-

3 Esto cuestiona las teorías de los países centrales sobre las demandas “post-materialistas” de los movimientos sociales en sociedades con sus necesidades materiales supuestamente satisfechas. En nuestra región, estos procesos muestran con claridad que las demandas por bienes “inmateriales” como la información y la expresión, están estrechamente ligadas a las luchas por otros derechos materiales.



cial en Radio y Televisión (RESORTE) y la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos en 2010; en 2007 Uruguay la Ley de Radiodifusión Comunitaria; en 2009 Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; en 2011 Bolivia la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación y Brasil la Ley de Televisión Paga; en 2013 Ecuador la Ley Orgánica de Comunicación. Por su parte, Uruguay y Brasil debaten proyectos legislativos de comunicación audiovisual; y Venezuela un proyecto de radiodifusión comunitaria⁴.

Además, estos procesos se dieron también en el marco de la convergencia tecnológica y de la inminente introducción de la televisión digital. Estas innovaciones tecnológicas, modifican la estructura y funcionamiento del mercado de medios y enfrentan a las corporaciones de medios tradicionales con nuevos y poderosos competidores en el área de producción de contenidos: las compañías de telecomunicaciones. Para impulsar las reformas, los gobiernos aprovecharon tanto estas nuevas posibilidades tecnológicas como esta nueva amenaza comercial (Sorj, 2010, p.6-10). Por ende, en las particulares condiciones históricas en que se dieron estos procesos de reformas, los intereses de la sociedad civil no sólo confluyeron con los de los gobiernos, sino también con los de algunas grandes corporaciones: las de telecomunicaciones y algunas empresas de medios⁵.

Coyuntura internacional

Estos procesos se desarrollaron también du-

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

5 Si bien estas últimas no participaron abiertamente del debate, sus intereses y *lobbies* constituyeron el telón de fondo de las disputas públicas

rante la reaparición a nivel internacional del debate sobre políticas de comunicación. Veinte años después del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) y del Informe McBride, la Organización de Naciones Unidas (ONU) convocó a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) que se realizó en Ginebra en 2003 y en Túnez en 2005 (Mastrini, De Charras, 2005; Calabrese, 2004, p.327). En estas instancias la sociedad civil organizada impulsó la Campaña por el Derecho a la Comunicación (CRIS, por sus siglas en inglés) cuyo capítulo latinoamericano fue la Campaña Continental por el Derecho a la Comunicación. De este modo, logró ser incluida como contraparte en la Cumbre y adoptó las banderas del derecho a la comunicación y de la democratización de las comunicaciones que había impulsado el Movimiento de Países No Alineados en la década de 1970.

Además, en estos años, la UNESCO impulsó la llamada “excepción cultural” en la Declaración sobre la Diversidad Cultural de 2001⁶. Por su parte, los relatores sobre Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos en 2001, 2002 y 2007 coincidieron en afirmar que, en términos regulatorios, las principales medidas tendientes a promover la diversidad en el sistema mediático apuntan, en el nivel externo: (1) a la desconcentración de la propiedad de los medios y (2) al ingreso de nuevos actores (sin fines de lucro y estatales). A diferencia de la perspectiva liberal, promueven, defender derecho del pueblo/ciu-

6 En ella, se eleva la diversidad cultural a la categoría de “patrimonio común de la humanidad” y su defensa se erige en imperativo ético indisoluble del respeto de la dignidad de la persona. No obstante, en la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales adoptada en la 33ª Conferencia General de la UNESCO en 2005, se introduce un matiz en la excepción cultural que reduce su radicalidad. Ahora se dice que las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole “a la vez económica y cultural”.

dadanos con medidas positivas del Estado para evitar la concentración y asegurar el ingreso de nuevos actores al sistema de medios. Estos pronunciamientos resultaron favorables a las propuestas de la sociedad civil organizada de cada país. La UNESCO en los Indicadores de Desarrollo Mediático de 2008, incluyó además las reglas de desconcentración de la propiedad.

Las acciones de las redes internacionales y continentales de comunicación fueron coordinadas y planificadas. Sin embargo, las desarrolladas a nivel nacional no lo fueron, aunque coincidieron históricamente y tenía orientación similar. Sin embargo, la participación de las redes de comunicación regionales y globales que operan en cada país y los contactos entre las organizaciones y los agentes de las universidades aseguraron diálogos técnicos y experiencias de intercambios. Por otra parte, la misma estrategia, especialmente si era nueva y/o eficaz, constituía un modelo a ser reproducido en otros lugares. Además, el marco jurídico internacional y los documentos de las organizaciones de la sociedad civil transnacionales funcionaron como apoyo y legitimidad de las propuestas de la sociedad civil de cada país, y también como presión sobre los gobiernos e influencia en la opinión pública nacional. En cambio, el flujo de recursos de la cooperación internacional, a pesar de que existía, no funcionó como un factor relevante. Por lo tanto, creemos que la producción de estas propuestas en otros países de América Latina y en el nivel continental y regional, han contribuido a ampliar el espacio de posible producir prácticas similares en los distintos países.

Alianzas

En las condiciones mencionadas, hubo una reacción organizada de la sociedad civil de cada nación para impulsar reformas democratizadas del sistema de medios.

En la Argentina, en 2004, la Coalición por una

Radiodifusión Democrática presentó los 21 Puntos por una Nueva Ley de Radiodifusión para la Democracia. La Coalición incluía a casi todos los sujetos del campo comunicacional del país que buscaban un cambio en las reglas de juego del sistema mediático, junto con actores que intervenían en otros ámbitos de lo social. Estos agentes diversos lograron consensuar una propuesta integral común (los 21 puntos); iniciativa que fue la de mayor radicalidad –en términos de su pretensión de reforma del sistema comunicacional- de las concebidas hasta el momento en la Argentina. Además, la Coalición fue la primera articulación de este tipo constituida en Latinoamérica (Segura, 2011).

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

En estos países se constituyeron alianzas de académicos y organizaciones sociales que desarrollaron similares estrategias: proponer principios básicos como base de futuras legislaciones y, en algunos casos, elaboraron también proyectos de ley (Uruguay, Ecuador). En general, se trata de articulaciones plurales y diversas de organizaciones del campo comunicacional, gremios, otras

En países como Brasil, México y Perú no llegaron a constituirse alianzas, pero las organizaciones sociales tienen un papel destacado en la discusión de políticas de comunicación.

organizaciones sociales, organismos transnacionales y académicos. En algunas de ellas, funcionarios de segunda y tercera línea de las áreas vinculadas a políticas de comunicación de los Poderes Ejecutivo y/o Legislativo de cada país participaron de las alianzas (Argentina) o integrantes de estas coaliciones devinieron funcionarios o asesores gubernamentales (Ecuador, Argentina).

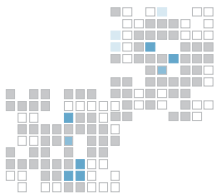
Muchas venían sosteniendo observatorios y veedurías de medios (AMEDI en México, Clandria en Perú, UTPBA en la Argentina). Pasan así de una estrategia defensiva, de seguimiento, crítica y control del respeto a los derechos a la comunicación por parte de los medios de comunicación, a una estrategia propositiva al impulsar iniciativas ciudadanas de reforma del sistema comunicacional en su conjunto al ampliarse sus posibilidades de acción en las particulares coyunturas históricas de cada país (Segura, 2011). Pasan, por lo tanto, de la resistencia a la incidencia.

Algunas de estas organizaciones también formaron parte de las campañas continentales e internacionales por los derechos a la comunicación frente a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y en el Foro Social Mundial. Además, en muchas de estas alianzas, participan redes internacionales de comunicación como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), Asociación Mundial de Comunicación Comunitaria (WACC), Asociación por el Progreso de las Comunicaciones (APC), Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (OCLACC), Inter Press Service (IPS).

Los orígenes de la mayoría de estas organiza-

ciones sociales que luchan por incidir en las políticas nacionales de comunicación en los países latinoamericanos en este nuevo siglo, se remontan a las décadas de 1970 y 1980, durante los procesos de restitución democrática en la región. En los años 70 se crearon las primeras organizaciones regionales de profesionales en comunicación: ALER, la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP) y la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAI), y en los años 80 se crearon otras instituciones de importancia en el campo de la comunicación en Latinoamérica como la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación (FELAFACS) (Beltrán Salmón, 1993). Otras entidades nacionales se organizaron en la década de 1990 para enfrentar las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos de la región.

En países como Brasil, México y Perú no llegaron a constituirse alianzas, pero las organizaciones sociales tienen un papel destacado en la discusión de políticas de comunicación. En Brasil, en 2009, la sociedad civil participó de la I Conferencia Nacional de Comunicación (CONFECOM) convocada por el gobierno federal y organizada por representantes del sector público-estatal, privado, y social-comunitario, con el fin de negociar la regulación de las comunicaciones. Además, se destacan varias organizaciones entre las que se encuentra el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación que impulsa un proyecto actualmente en debate en comisiones del Congreso Nacional. En México, en 2001 la Mesa de Diálogo de la Sociedad Civil formuló una propuesta que presentó en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de Medios Electrónicos que convocó el Poder



Ejecutivo Nacional ese año (Ávila, Calleja, Solís, 2001) (ver Segura, 2008). En ese país, se destaca la actividad de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información que en 2002 impulsó una iniciativa ciudadana para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. En Perú, la Veeduría Ciudadana de Medios de Comunicación impulsada por la Asociación Civil Calandria también mantiene una intensa y prolongada militancia y llegaron a presentar uno de los proyectos de ley de radio y televisión debatidos en el parlamento en 2004.

En otros países, como Chile y Paraguay, las entidades de radiodifusión comunitaria son fundamentalmente reactivas, pero no dejan de movilizarse para mejorar sus posibilidades.

Argumentos

Las propuestas de la sociedad civil organizada retoman los postulados que tradicionalmente vincularon a la comunicación con el cambio social. En este sentido, casi todas las propuestas se centran en el derecho a la comunicación como supeador de las libertades y derechos vinculados a ésta (expresión, acceso a información), como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos. Estas organizaciones recuperan así los postulados de las luchas por democratizar las comunicaciones desarrolladas durante la década de 1970.

Desde esta perspectiva, las prácticas y políticas contribuirían a democratizar las comunicaciones en la medida en que promuevan: las posibilidades de acceso al consumo de medios y productos comunicacionales más numerosos y variados y/o a su producción; la participación social en la definición de políticas de radiodifusión, en la gestión de sus instituciones y empresas de radiodifusión, y en la producción de programación propia; el derecho universal a la comunicación como noción que incluye a los derechos ligados a ésta: a ser

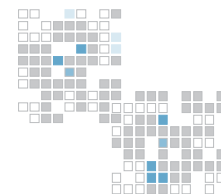
informado, a informar y expresarse, a participar de la comunicación pública sin limitaciones por cualquier medio⁷; la diversidad de contenidos entendida no sólo como cantidad⁸, sino también diferencia, disparidad, tanto a nivel interno de cada medio (referida a contenidos, fuentes de información, modalidades expresivo-culturales que se reproducen); y externa (referida a los actores que incluye la organización del sistema mediático); y la equidad en la circulación de la información entre naciones, regiones de un país, fuerzas políticas, comunidades culturales, entidades económicas y grupos sociales⁹. A diferencia de la perspectiva liberal, este enfoque conduce a promover un Estado interventor y garante del Derecho a la Comunicación, como instancia privilegiada de construcción y regulación de lo público.

Las propuestas de las organizaciones sociales de cada país, en general, se basaron en el supuesto de que la democratización de las comunicaciones es condición necesaria –aunque no suficiente– para la democratización política y social. Asumen que sin posibilidades de ejercer plenamente el derecho a la comunicación, se restringen seriamente las posibilidades de reclamar la vigencia, ampliación o reconocimiento de otros derechos sociales y políticos. Las nuevas propuestas, sin embargo, problematizan también las nuevas condiciones de producción de valor de la comunicación, el orden público internacional

7 Es un derecho de toda la población, no sólo ya de los propietarios de los medios de comunicación ni de los profesionales que ejercen el periodismo. Por tratarse de un bien social, los servicios de comunicación son públicos y los actores que los prestan –sean privados, estatales o comunitarios– deben garantizar este derecho a todos los sujetos. El Estado se torna entonces un actor clave para garantizar su efectivo cumplimiento.

8 Esta diversidad en términos sólo cuantitativos podría significar muchos operadores con ofertas variadas pero que pertenecen a pocas manos.

9 Esto implica redes de transmisión multilaterales que permitan los enlaces periferia a periferia, periferia-centro, la distribución diversificada de programas, la regionalización de las emisiones, la producción descentralizada.



sobre derecho a la información y los desarrollos tecnológicos, entre otras cuestiones. Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de repartir en tres tercios las ondas de radio y televisión entre los medios estatales y gubernamentales, los sin fines de lucro y comunitarios, y los comerciales, para asegurar el acceso equitativo de todos los sectores sociales al espectro radioeléctrico, que debe ser administrado por los Estados.

Logros

Los logros de incidencia en las políticas de comunicación que estas organizaciones están teniendo son diversos y se vinculan con las particulares relaciones con los gobiernos, las empresas mediáticas y la ciudadanía en cada país. Los logros de incidencia alcanzados se pueden medir en varios niveles: (1) el debate público sobre las reformas, (2) el proceso institucional de definición de las nuevas normativas; (3) el texto de la ley aprobada (producto); y (4) la implementación de la ley (resultados).

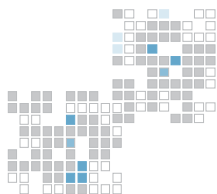
En primer lugar, es destacable un enorme logro de la sociedad civil que interviene en comunicación en Latinoamérica como producto de su participación protagónica en estas discusiones: su incidencia en instalar este debate no sólo en la agenda gubernamental, sino también en la opinión pública. Y que ese debate se dé desde la perspectiva del derecho a la comunicación y, por lo tanto, de la democratización de las comunicaciones. La discusión sobre la comunicación, el rol de los medios, su relación con la política y su papel en democracia excedió la esfera de los especialistas para instalarse en toda la ciudadanía.

En segundo término, estamos en condiciones de afirmar que, si bien en el proceso de formulación de nuevas leyes y políticas de comunicación no han dejado de tener incidencia fundamental las elites económicas y políticas, ese proceso se ha democratizado con respecto a la historia de las políticas de comunicación en la región, gracias a la

participación de la sociedad civil organizada. Esta participación se ha dado tanto de manera informal como por medio de la utilización de mecanismos formales. La sociedad civil ha sabido aprovechar los mecanismos de democracia directa previstos en las legislaciones de cada país (las Iniciativas Ciudadanas en México, Perú y Brasil, Audiencias Públicas en el Congreso Nacional en Argentina) y los implementados por los Poderes Ejecutivos (Foros y Consultas sobre la ley y su reglamentación en Argentina). Supo también ampliar sus posibilidades de participación (movilizaciones populares en Argentina, Brasil, Ecuador; reuniones con los legisladores y funcionarios del Ejecutivo, charlas, actos publicaciones).

En tercer lugar, las organizaciones sociales impulsaron medidas positivas del Estado que tienden a evitar la concentración de la propiedad de los medios y asegurar el ingreso de nuevos actores (especialmente del sector comunitario, pero también pueblos originarios y sector público) al sistema de medios, y a fomentar la producción nacional y local de contenidos. En particular, como producto de esa lucha, el sector sin fines de lucro, históricamente confinado a la ilegalidad, desde 2004 ha comenzado a ser legalmente reconocido como prestador de servicios de radio y televisión en los países latinoamericanos que sancionaron nuevas leyes de radiodifusión: Venezuela, Uruguay, Argentina, Bolivia, Ecuador. Consiguió, asimismo, que las nuevas normas de algunos países como Argentina, crearan instituciones estatales participativas de definición, implementación y control de las políticas de comunicación de las que participan. No obstante, en algunos países (como Chile y Paraguay, por un lado, y Venezuela y Ecuador, por otro) hay aspectos importantes de las normas en las que no lograron incidir y que contrarían los estándares internacionales en materia de derecho a la comunicación.

Finalmente, en la implementación de las nuevas regulaciones y políticas referidas al sector



comunitario, se registran diferencias en cada país. La reserva de espectro y el financiamiento para los medios del sector presenta dificultades que hacen lenta su realización. La participación social efectiva en las instituciones participativas creadas en ciertos países sí se está implementando. De todos modos, aún es pronto para evaluar estos resultados.

Consideraciones finales

El análisis nos permite concluir que la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el debate y definición de las políticas públicas se fortalece cuando (1) establecen coaliciones que les permiten sumar poder relativo, (2) estas alianzas se realizan entre organizaciones y referentes con altos niveles de reconocimiento y legitimidad social, (3) formulan propuestas sólidas y consistentes en términos

teóricos y políticos (de acuerdo a la normativa internacional y a las condiciones de cada país); y cuando, (4) en particulares circunstancias históricas, sus posibilidades de acción se amplían, al confluir con los intereses de otros actores con poder como los gobiernos a cargo de los Estados y algunas corporaciones económicas.

En efecto, alcanzaron importantes niveles de incidencia en el contenido y la orientación del debate sobre políticas de comunicación tanto en el gobierno como en la sociedad en general; y consiguieron que algunos de los más importantes principios que impulsaban se plasmasen en las nuevas normativas sancionadas. Los logros son dispares, sin embargo, al analizar los procesos de implementación de las nuevas normas y las dificultades que en particular el sector social-comunitario está teniendo para disfrutar de las promesas de las nuevas leyes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFARO, R. M. (2004) Ardua democratización. Las batallas de un observatorio de medios. In: *Etcéter@*, octubre. Disponible en: <www.etcetera.com.mx/pag57ne48.asp>.

ARROYO, L.; BECERRA, M.; GARCÍA CASTILLEJO, A.; SANTAMARÍA, O. *Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos, 2013.

ÁVILA PIETRASANTA, I.; CALLEJA GUTIÉRREZ, A.; SOLÍS LEREE, B. *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. México DF: AMEDI, CONEICC, Senado México, AMARC México, FES México y FES Ecuador Eds., 2001.

ALVAREZ UGARTE, R. Una mirada desde los movimientos sociales al pasado, presente y futuro de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. In: *Revista Argentina de Teoría Jurídica 1*, vol. 14. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2013.

BARBER Democracia fuerte. Un marco conceptual: política de participación. In: DEL AGUILA, R.; VALLESPÍN, F. *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial: Madrid, pp.281-296, 2003.

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

BELTRÁN SALMÓN, L. R. Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica, una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años. In: *IV Mesa Redonda sobre Comunicación y Desarrollo*. Lima: IPAL, 23 al 26/02/93, 1993.

BOURDIEU, P. *Cosas Dichas*, Gedisa: Barcelona, 2000.

CALABRESE, A. The promise of civil society: a global movement for Communication Rights. In: *Continuum. Journal of Media and Cultural Studies 3*, Vol. 18, Septiembre 2004, pp.317-329, 2004.

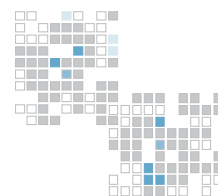
DEL AGUILA, R.; VALLESPÍN, F. *La democracia en sus textos*. Alianza Editorial: Madrid, 2003.

ETCHEMENDY, S. ¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina. In: *Revista Umbral* 5, julio 2008, pp.103-112, 2008.

FRASER, N. Reinventar la justicia en un mundo globalizado. In: *New Left Review 36*, enero/febrero 2006. Ediciones Akal: Madrid, 2006.

FREEDMAN, D. Conferencia. *VIII Congreso Internacional de la ULEPICC Comunicación, políticas e industria. Procesos de digitalización y crisis, sus impactos en las políticas y la regulación*. Bernal: UNQ, 10 al 12 de julio de 2013.

LAZZARO, L. *La batalla de la comunicación: de los tanques mediáticos a la ciudadanía de la información*. Colihue: Buenos Aires, 2010.



- MASTRINI, G.; DE CHARRAS, D. 20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI o el mismo amor, la misma lluvia. In: *Anuario Ininco* 1, Vol. 17, págs. 217-240, 2005.
- MATA, M. C. Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación. In: *Fronteiras. Estudos Midiáticos* 1, Vol. 8. UNISINOS: Porto Alegre, enero/abril 2006, pp. 5-15, 2006.
- MATA, M. C. De la cultura masiva a la cultura mediática. In: *Diálogos de la comunicación* 56, FELAFACS: Lima, pp.80-91, 1999.
- MEIKSINS WOOD, E. Sociedad civil y política de la identidad. In: *Democracia contra capitalismo*. México: Siglo XXI, 2000.
- MELUCCI, A. ¿Qué hay de nuevo en los 'nuevos movimientos sociales'? In: LARAÑA, E.; GUSFIELD, J. *Los Nuevos Movimientos Sociales*. De la ideología a la identidad. Madrid: CIS, pp.119-150, 1994.
- NATANSON, J. Medios y 'Nueva Izquierda': algunos apuntes impresionistas. In: RINCÓN, O. (ed.) *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*. FES: Bogotá, 2010.
- NAZARENO, M. ¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el 'giro a la izquierda' de América Latina. In: *Estudios* 23-24, enero-diciembre 2010, pp.175-191, 2010.
- NAZARENO, M. "Participación política". In: *Índice de desarrollo local para la región*. Córdoba: UCC, pp.155-173, 2004.
- PADILLA, A. A Venezuela na idade média. In: MEDINA, C. (Org.) *Liberdade de expressão*. Direito à informação nas sociedades latino-americanas. Fundação Memorial da América Latina: São Paulo, 2010.
- PANIZZA, F. Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America. In: *Political Studies*, vol. 53, 2005, pp.716-734, 2005.
- RAMOS, I. Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador. In: *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. FLACSO-Ecuador: Quito, Mayo 2013.
- REY, G. Ver desde la ciudadanía. Observatorios y Veedurías de Medios de Comunicación en América Latina. In: REY, G. y otros. *Veedurías y observatorios. Participación social en los medios de comunicación*. Buenos Aires: Colectivo La Tribu, pp.12-21, 2003.
- SEGURA, M. S. La sociedad civil ecuatoriana en la disputa por una nueva ley de comunicación. Comparación con el proceso argentino. In: *Coloquio por el 40º Aniversario de la ECI "Comunicación para la transformación social: nuevos desafíos en Latinoamérica"*. Córdoba: ECI-UNC, 30-31/08/12. Disponible en: <http://publicacioncoloquio.eci.unc.edu.ar/mesa-4/> Consultado en: marzo de 2013.
- SEGURA, M. S. *Las disputas por democratizar las comunicaciones: las tomas de posición de las organizaciones sociales*. 327 f. Tese (Doctorado en Ciencias Sociales) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Córdoba, 2011.
- SEGURA, M. S. México: Legisladores y ciudadanía frenan la Ley Televisa. Los argumentos le ganaron al poder mediático. In: *Umbralles: crónicas de la Utopía*. Córdoba: CISPREN, diciembre de 2008, pp.142-144, 2008.
- SODRÉ, M. *Reinventando la cultura. La comunicación y sus productos*. Gedisa: Barcelona, 1998.
- SORJ, B. *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- TARROW, S. *El poder en movimiento*. Cambridge: Alianza, 1997.
- TILLY, C. Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas". In: *Sociológica* 10 (28), pp.13-36, 1995.
- TOURAINÉ, A. *Movimientos Sociales hoy*. Barcelona: Hacer, 1990.
- VERÓN, E. Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada. In: en: FERRY, J.-M.; WOLTON, D. y otros *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, pp.124-139, 1998.
- VIGUERA, A. Estado, empresarios, y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora. In: *Zona Abierta* 90/91. Madrid, 2000.
- WAISBORD, S. Press and public sphere in contemporary Latin America. In: *Harvard-World Bank Workshop*, 29-31/05/08. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Conference/Conference%20papers/Waisbord%20Latin%20America.pdf> Consultado en: octubre de 2010.