



NOTAS PARA UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN EN LA REGIÓN

GT 6: Economía Política de las Comunicaciones

Guillermo Mastrini

Universidad Nacional de Quilmes

Universidad de Buenos Aires

gmastrini@yahoo.com.ar

Resumen

Desde comienzos del Siglo XXI la mayoría de los gobiernos de América del Sur han cambiado su orientación política. Luego de la década del '90, con un claro predominio de gobiernos de orientación neoliberal, han asumido nuevos presidentes y formaciones políticas que se ubican a la izquierda del espectro político tradicional. Dentro de una nueva agenda política general, los medios de comunicación han ocupado un lugar central en el debate público.

Los nuevos gobiernos progresistas han impulsado cambios en la regulación de los medios con el objetivo de promover una nueva estructura del mercado, que de acuerdo a su visión debería promover un escenario menos concentrado y más democrático para el ejercicio del derecho a la comunicación. En todos los casos han debido enfrentar fuertes críticas de los propietarios de medios. Sin embargo, han contado con el apoyo mayoritario del mundo académico. Como señala el profesor brasileño Murilo César Ramos: "Lo fundamental de la actual realidad mediática latinoamericana es que ella se transformó en un gran laboratorio de ideas, principios y directrices de política pública, como hace décadas que no se

veía; y esto en un ambiente democrático, de elecciones libres, pluripartidistas, con alternancias de poder, sin que falten a este ambiente, como sería de esperar, radicalizaciones políticas, polarizaciones ideológicas, y desigual participación popular”.

El objetivo de esta presentación es procurar en primer lugar caracterizar conceptualmente a los gobiernos “progresistas” de América del Sur, para en un segundo lugar analizar la agenda de políticas de comunicación propuesta, en la que se destacan nuevas propuestas para los medios públicos, los medios comunitarios, restricciones a la concentración de la propiedad de los medios comerciales, y el fomento de la producción nacional.

Introducción

El objetivo del presente artículo es estudiar las políticas de comunicación en América del Sur, en la primera década del Siglo XXI. Dicho objetivo resulta significativo dado que revisa a las políticas de comunicación en un nuevo contexto político regional. Pero en un nuevo concepto de lo regional, ya que más que a América Latina, este artículo remite principalmente a América del Sur, donde se aprecia un rasgo común en la mayoría de los gobiernos, mientras que en América Central y México tienen lugar otros tipos de opciones políticas. Por primera vez en la historia de América del Sur coincide una mayoría de gobiernos con signo político distinto al que predominó a lo largo de nuestros doscientos últimos años de historia. Clasificar dichos gobiernos, ubicados en general del centro hacia la izquierda del espectro político, será parte de la tarea de este artículo.

A partir de los cambios en la orientación política de los gobiernos, es importante considerar en qué medida dichos cambios están alterando las políticas de comunicación y la estructura de los sistemas de medios. Básicamente, resulta

conveniente analizar la relación entre Estados Nacionales y sistemas de medios bajo regímenes progresistas.

La regulación de la comunicación

Antes de analizar las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas, se sintetizará el marco teórico desde el que se produce el análisis y se ofrecerá un contexto histórico del desarrollo de las políticas de comunicación en América del Sur.

En nuestra región siempre existieron políticas de comunicación, aunque en la mayoría de los casos las mismas no eran fruto de un debate, y no tenían visibilidad pública. La regulación de la comunicación fue el resultado de acuerdos tácitos entre el estado y los propietarios de medios (Fox & Waisbord, 2002). Para la prensa escrita, la regulación quedó basada en los mandamientos constitucionales que garantizan la libertad de expresión y de prensa en casi todas las constituciones de los países sudamericanos. En el sector de la radiodifusión, se basó en leyes o reglamentaciones que básicamente otorgaban las licencias para operar estaciones de radio y televisión al sector privado comercial, que se financió a través de la publicidad. Y, finalmente, en el sector de las telecomunicaciones el estado tuvo mayor participación hasta la década del 90, en muchos casos como operador monopólico, a través de lo cual procuró desarrollar políticas de servicio universal y alcanzar a la mayor parte de la población. No siempre tuvo éxito en dicha tarea.

Todas estas políticas están guiadas, en principio, por la noción de lo público. El objetivo de las políticas es la búsqueda del *interés público*. Sin embargo, en toda sociedad existen tensiones en relación a qué grupos tienen capacidad para definir qué es “interés público” (McQuail, 1998). Si el concepto de *interés público* es en

realidad el que la sociedad termina definiendo a través de sus instituciones, en las políticas de comunicación en América del Sur, los empresarios privados de medios fueron capaces de moldear un concepto de interés público afín a sus conveniencias.

Siguiendo a Van Cuilemburg y McQuail podríamos decir que la definición de interés público resulta de la interacción de tres fuerzas: en primer lugar, el Estado; en segundo lugar, las empresas del sector, que tradicionalmente llamaríamos de mercado; y, en tercer plano, la sociedad civil (Van Cuilenburg & McQuail, 2003). Cuando se analiza la historia de las políticas de comunicación en América Latina se llega rápidamente a la conclusión de que de estos tres actores, la sociedad civil quedó históricamente relegada. En América Latina, en general, la definición de políticas de comunicación estuvo marcada por los intereses del Estado –y básicamente, dentro del aparato del Estado, por los gobiernos- y las empresas.

Factores de cambio

La regulación de los medios fue durante más de medio siglo estática. Esto quiere decir que una vez sancionados, los marcos jurídicos se mantenían durante muchos años. Sin embargo, dicha situación está cambiando desde la última década del siglo pasado. ¿Cuáles son los factores que hacen que esta situación se modifique? Si bien podrían citarse muchos y diversos, básicamente en este trabajo se indicarán tres fuerzas. La primera es la *transformación tecnológica*, que a partir de los procesos de digitalización de los bienes simbólicos afecta todos los niveles de las prácticas regulatorias. La digitalización ha promovido la convergencia, que tiende a eliminar la clásica distinción entre radiodifusión y telecomunicaciones. Pero también la digitalización ha determinado el paso de la televisión analógica a la digital. Todos estos procesos requieren nuevos marcos regulatorios, y fuerzan a nuevas definiciones del interés público.

La segunda transformación tiene lugar en el nivel político. De acuerdo a Freedman, se puede señalar que cada vez hay más actores interesados en participar del diseño de políticas de comunicación (Freedman, 2008). Entre los nuevos actores sociales podemos encontrar desde sectores empresarios de las telecomunicaciones o bancos hasta organizaciones sociales. Por ejemplo, durante muchos años, la sociedad civil quería aparecer en los medios y hoy, cada vez más, se da cuenta de que puede tener sus propios medios. Para que ello ocurra, procura incidir sobre el proceso regulatorio.

Una tercera transformación está vinculada a los cambios económicos, ya que la digitalización generó una disminución de los costos de producción de los contenidos audiovisuales. Los grupos sociales procuran aprovechar la baja de costos para producir sus propios mensajes, con el objetivo de no depender de mediadores como los grandes medios de comunicación.

Los nuevos actores interesados en participar de la comunicación constituyen una fuerza de cambio de las políticas de comunicación al procurar incidir en su definición.

La definición de progresistas

Los procesos de cambio regulatorio que tienen lugar a nivel mundial encuentran un espacio privilegiado y particular en América del Sur, a partir de la emergencia de un grupo significativo de gobiernos, que provisoriamente llamaremos progresistas. Mucho se discute hoy en la región sobre si estos gobiernos deben ser definidos como de izquierda, populistas o progresistas. En este artículo no podemos extendernos sobre la cuestión, pero se estructurará una definición operativa, que permita distinguir cuáles son los elementos que tiene que tener un

gobierno progresista, y cuáles serían las cuestiones que nos permitirían separar los gobiernos progresistas de aquellos que no lo son. Diversos artículos han abordado el tema en los últimos años (De Moraes, 2011; Kitzberger, 2012; Ramos, 2010). Algunos autores caracterizan a estos gobiernos como pos-neoliberales. Si bien está claro que los nuevos gobiernos de América del Sur han marcado una ruptura con varias de las políticas propias de la década del '90, también pueden apreciarse algunas continuidades. Por otra parte, la definición de pos-neoliberal no contribuye a identificar las características de los nuevos gobiernos.

En este artículo tomaremos como referencia para definir operativamente las variables a tener en cuenta para caracterizar a un gobierno progresista. Las mismas son:

- a) reivindicación del rol del Estado, como dinamizador del rol de la economía y como actor que procura equilibrar las relaciones sociales. No siempre los discursos a favor de la acción estatal se han correspondido plenamente en las políticas públicas, aunque sí se ha revalorizado el papel del estado como actor que procura alcanzar un mayor equilibrio entre los diferentes intereses que hay en la sociedad.
- b) en concordancia con el punto anterior, se aprecia un discurso de promoción de la igualdad como bien a proteger, acompañado de una reivindicación de la redistribución de la riqueza. Los gobiernos progresistas retoman viejos conceptos propios del humanismo y de la Revolución Francesa tan elementales como los de la *solidaridad* y los de la *igualdad*.
- c) se reivindica una política de Derechos Humanos, que implica la revisión de lo actuado por el estado en las dictaduras militares.
- d) se consolidó una reivindicación de los derechos de las minorías, ya sea de pueblos originarios, de identidad sexual o de género.
- e) se ha fortalecido una política de integración regional que no sigue el tradicional alineamiento con Estados Unidos.

A partir de esta definición operativa, puede definirse el conjunto de países progresistas de América del Sur, cuyas políticas de comunicación serán estudiadas. Si bien ninguno de los gobiernos analizados reúne la totalidad de las variables utilizadas en la definición operativa, todos cumplen con la mayoría de ellas. Los gobiernos analizados serán los de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-) en Argentina; los de Evo Morales (2006-2010, 2010 -) en Bolivia, los de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011 -) en Brasil, Rafael Correa (2007-2009, 2009 -) en Ecuador, Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010 -) en Uruguay; y finalmente los de Hugo Chávez (1998-2001, 2001-2007 y 2007-2013) en Venezuela. También pueden incluirse en este listado los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michele Bachelet (2006-2012) en Chile, si bien los gobiernos encabezados por el Partido Socialista Chileno han cedido el poder en 2012. Distinto caso es el de Fernando Lugo (2008-2012) en Paraguay, que no será incluido en la muestra, ya que su gobierno no pudo desplegar políticas progresistas debido a la inestabilidad política permanente que tuvo lugar hasta su derrocamiento.

Dentro del conjunto de países definidos como progresistas resulta conveniente diferenciar entre aquellos que pertenecen a ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), donde se destacan Venezuela, Bolivia y Ecuador, y los que no participan de dicho bloque político, es decir Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Tabla 1.

Tipos de gobiernos progresistas	
ALBA	Mercosur
Venezuela	Brasil
Bolivia	Uruguay
Ecuador	Argentina
	Chile

Fuente: elaboración propia

La definición de políticas de comunicación.

En América latina se introdujo el concepto de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en la década del '70 para expresar la necesidad de regular los sistemas de comunicación al interior de las fronteras nacionales. En aquellos momentos, representó un primer reclamo de iniciativa estatal, frente a un Estado que se limitaba a facilitar el desarrollo de las corporaciones de medios. Actualmente, el concepto ha mutado a políticas públicas de comunicación; esta transformación implicó la incorporación de nuevos ejes de análisis.

En 1974, Beltrán definió PNC como *“un conjunto integrado, explícito y duradero de política parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación en un país”* (Beltrán, 1974). De este modo, se reconoció la necesidad de intervención del Estado para regular los medios de comunicación; a esta etapa se la llamó formalista. La fase posterior, denominada contenidista, estableció el modo de intervención del Estado, es decir, mediante el diseño de planes y acciones concretas para alcanzar un mayor grado de democratización de las comunicaciones (Graziano, 1988). En la

planificación de las PNC, el Estado cumple un rol central al desempeñar simultáneamente dos papeles: el de jugador y el de árbitro de las regulaciones, estableciendo el tipo y el carácter de la intervención (Exeni, 1998).

Exeni (1998) propone hablar de Políticas Públicas para la Comunicación Pública (PPCP). Las define como un conjunto de principios, normas, aspiraciones, no solamente jurídicas sino también morales y sociales, establecidas sobre la base de objetivos y/o propósitos previamente definidos referidos a intereses colectivos y a situaciones socialmente problematizadas. El Estado no siempre impulsa las políticas públicas, las que pueden ser provistas por distintos actores de la sociedad. No obstante, el Estado define la forma final y garantiza su aplicación.

En un estudio sobre las políticas de comunicación y educación en el marco del desarrollo de la sociedad del conocimiento, Sierra introduce el concepto de Políticas de Información y Comunicación (PIC) para referirse al conjunto de los *“objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados Nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea”* (Sierra Caballero, 2006, p. 27). En otras palabras, las PIC se pueden comprender como las acciones emprendidas por entidades estatales (o supraestatales) que asumen nexos orgánicos con medidas ejecutadas en otros ámbitos, por lo que se distingue una orientación coherente con los fines de cada gobierno (Moragas, Díez, Becerra, & Fernández Alonso, 2005).

A diferencia de la noción histórica de PNC, las PIC conciernen no sólo a los estados modernos y a los organismos internacionales, sino también a los conflictos que tienen lugar a nivel micro dentro de las sociedades, y suponen una

interrelación entre el sector audiovisual, las telecomunicaciones y la informática, cuya planificación y regulación comienzan sobre todo a partir del siglo XXI con el desarrollo de la llamada Sociedad de la Información (SI).

Por otra parte, Freedman (2008) define las políticas de comunicación de la siguiente manera *“proceso que se refiere a la interacción entre los diferentes actores, las estructuras institucionales en las que trabajan y los objetos que persiguen”* y *“se refiere a la variedad de formas en las que los participantes interesados buscan desarrollar mecanismos formales e informales para dar forma a la conducta de los sistemas de medios de comunicación”* (Freedman, 2008: 13).

En este sentido, la diversidad de agentes y de intereses (*multistakeholders*) representan un desafío al momento de legislar. Frente a los modelos tradicionales de regulación confinados a las políticas nacionales, las actuales normativas se encuentran atravesadas por acuerdos bilaterales, directivas regionales y el comercio multilateral. Entonces, será preciso preguntarse cuál es la correlación existente entre el incremento de participantes en la conformación de políticas de medios y las decisiones que finalmente se adoptan.

Martín- Barbero (2008) se detiene en las políticas de comunicación y cultura, y desde una perspectiva sociológica-cultural, brinda una serie de pistas para abordar la investigación. Entre ellas, menciona la necesidad de entrecruzar las políticas, los medios de comunicación y la cultura, y no reducir la producción industrial al mercado. El foco está puesto en lo público, que no debe reducirse a la esfera estatal sino que debe considerarse como un espacio de conflicto y de lucha de intereses, como el lugar de la heterogeneidad y de la visibilidad de la diversidad social.

Más allá de las diversas caracterizaciones y los énfasis puestos acerca de las políticas de comunicación, se destaca cómo es abordado el tema en América del Sur en los últimos años. A la centralidad de los medios de comunicación en la sociedad y a la creciente preocupación de la sociedad civil por la definición de un entorno más favorable a su participación, se ha sumado un nuevo escenario político, con gobiernos que han promovido una nueva orientación en las políticas de comunicación. Como destaca Murilo Ramos (2010) en América del Sur se ha propuesto una nueva agenda de políticas de comunicación que, enmarcada dentro de gobiernos populistas-nacionales, ha propiciado medidas que tenderían hacia una mayor democratización de las comunicaciones. En este sentido, enumera una serie de cuestiones que se vienen trabajando: nuevas legislaciones para la prensa y la radiodifusión; medidas para desconcentrar los sistemas mediáticos; desarrollo de emisoras públicas; impulso de la comunicación comunitaria; implementación de la televisión digital terrestre (TDT)¹; aparición de nuevos órganos reguladores autónomos para la comunicación y la información, e impulso de la banda ancha. El autor señala como fundamental que la región se transformó en *“un gran laboratorio de ideas, principios y directrices de política pública, como hace décadas no se veía y esto en un ambiente democrático, de elecciones libres, pluripartidarias, con alternancia de poder, sin que falten a ese ambiente, como sería de esperar, radicalizaciones políticas, polarizaciones ideológicas y desigual participación popular”* (Ramos, 2010: 27). Revisar de forma puntual cómo se desarrolla este proceso en cada uno de los países seleccionados es el objetivo principal del presente artículo.

¹ Se destaca la elección de la norma digital. Entre 2006 y 2010, varios países de la región adoptaron el patrón ISDB-Tb: Brasil (junio 2006), Perú (abril 2009), Argentina (agosto 2009), Chile (septiembre 2009), Venezuela (octubre 2009), Ecuador (marzo 2010), Paraguay (junio 2010), Bolivia (julio 2010) y Uruguay (diciembre 2010).

Las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas

La agenda de las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas debería estar guiada por principios que permitieran alcanzar una mayor participación de la sociedad civil en relación a los medios, y por el objetivo de contar con medios más diversos. Para alcanzar dichos objetivos, la agenda de las políticas de comunicación debería estar vinculada con la porción del derecho a la comunicación; el establecimiento y fortalecimiento de medios de públicos; el establecimiento de algunas políticas de fomento a la producción de contenido nacional y local; la implementación de límites a la concentración de la propiedad de los medios; y la sanción de un marco regulatorio democrático para los medios de comunicación.

De acuerdo a Dênis de Moraes, la agenda de los gobiernos progresistas debería incluir.

Políticas de comunicación progresistas
Nuevos canales estatales
Leyes que restrinjan la concentración/Mayor control público
Apoyo a los medios alternativos o comunitarios
Fomento a la producción cultural independiente
Protección de la industria audiovisual nacional
Programas de integración regional

Fuente: De Moraes (2010)

A continuación se analizarán las políticas implementadas por los gobiernos seleccionados anteriormente en materia de políticas de comunicación.

Sólo dos países han introducido en el lapso estudiado reformas integrales al marco regulatorio de sus sistemas de Radiodifusión: Argentina y Venezuela.

Venezuela sancionó en diciembre de 2004 la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, conocida como *Ley Resorte*. Es una ley que despertó fuertes polémicas, y si bien que fomenta la producción nacional y promueve una mayor participación ciudadana, deja en manos de la autoridad de aplicación cierta discrecionalidad que podría usarse para ejecutar un control de contenidos por parte del Estado. Otra de las medidas emblemáticas del gobierno venezolano ha sido la regulación y promoción de los medios comunitarios. Si bien es notable la expansión que han tenido los medios vinculados a las organizaciones sociales, no deja de llamar la atención al mismo tiempo que dichas radios en su gran mayoría son afines al gobierno. Otro hecho polémico tuvo lugar en mayo de 2007, cuando el gobierno decidió no renovar la licencia de RCTV, uno de los principales canales de televisión del país. Dicho canal había participado activamente del intento de golpe de estado contra Chávez. Sin embargo, otros canales que tuvieron la misma actitud luego negociaron con el gobierno y obtuvieron la renovación de sus licencias. Finalmente, el gobierno de Hugo Chávez hizo un marcado uso gubernamental de los medios de propiedad estatal.

En Argentina, en octubre de 2009 se aprobó una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que afecta a los servicios de radio, televisión abierta y de pago. Esta ley reemplazó el marco regulatorio heredado de la dictadura, que era de corte autoritario y centralista. La nueva regulación vincula la comunicación como un derecho social, y reconoce tres tipos de prestatarios de los servicios: el estado, los privados comerciales y los privados sin fines de lucro. Para este último

sector reserva un 33% del espectro. La ley ha generado un marco institucional que permite la participación de las minorías parlamentarias en la autoridad de aplicación y en el directorio de los medios públicos. También ha elevado los límites anti-concentración y reivindica una política de producción de contenidos a nivel nacional. La oposición de los medios privados a la ley fue significativa, y el grupo Clarín (principal multimédios del país) ha conseguido bloquear judicialmente la aplicación de algunos artículos. Por otra parte, el gobierno no ha mostrado la misma voluntad democrática para aplicar la ley que para redactarla, y a más de 3 años de su sanción se observan pocos cambios estructurales.

En Uruguay, a fines del año 2007 se aprobó una ley de servicios de radiodifusión comunitaria que es considerada un ejemplo a nivel mundial. Esta ley resultó inspiradora de la regulación argentina, ya que también reservó un tercio del espectro para las radios comunitarias. Sin embargo, el gobierno uruguayo aún tiene pendiente una regulación general de la comunicación. Cabe consignar que en Uruguay las licencias de radiodifusión han sido otorgadas por tiempo indefinido. La regulación de la transición a la televisión digital está siendo utilizada para tratar de fijar plazos a todos los licenciatarios por igual, lo cual puede destacarse como una experiencia innovadora y ejemplificadora de una política que promueve un cambio en el ecosistema de medios. Durante el año 2013, la Cámara de Diputados aprobó una nueva ley de comunicación audiovisual, que respeta los estándares de libertad de expresión de la OEA, tal como reconoció la propia relatora, Catalina Botero. Se espera que durante el 2014, se apruebe en la Cámara de Senadores y se promulgue.

Otros dos países no modificaron el marco regulatorio, pero sí han incluido la noción de derecho a la comunicación en sus nuevas constituciones.

En el año 2009, se aprobó en Bolivia una nueva Constitución. Los artículos 106 y 107 que refieren a la “comunicación social” incluyen definiciones importantes en lo que respecta a derechos fundamentales en las áreas de comunicación e información.

El artículo 106 estipula que el Estado debe garantizar a todos los bolivianos “el derecho a la comunicación y el derecho a la información” y agrega que “el Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa”. En este sentido, es importante que con el concepto de derecho a la comunicación se expande la idea de libertad de expresión, dado que obliga al Estado a garantizar al conjunto de la ciudadanía la posibilidad de disponer de medios de comunicación. En Bolivia esto resulta especialmente significativo para los derechos de los pueblos originarios.

En Ecuador, también fue reformada la Constitución y se introdujeron artículos que promueven el derecho a la comunicación:

“Art. 16.- *Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:*

- 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.*
- 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.*
- 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de*

estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.

4. *El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.*
5. *Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.*

Art. 17.- *El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:*

1. *Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelaré que en su utilización prevalezca el interés colectivo.*
2. *Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las 26 personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.*
3. *No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.”*

La propia constitución llamaba a sancionar una nueva ley de servicios de comunicación que estipulase el marco regulatorio para el ejercicio del derecho a la comunicación. El gobierno ha presentado varios proyectos en tal sentido, sin que por ahora consiga alcanzar el apoyo parlamentario requerido para la que ley sea sancionada. Se ha observado que en dichos proyectos se incurre en criterios discrecionales a favor de la autoridad estatal de aplicación, que pueden derivar en cierto control de contenidos. Otra política que cabe destacarse del gobierno de

Rafael Correa fue el lanzamiento a partir de 2007 de “EcuadorTV”, primer canal de propiedad estatal del país.

En el año 2013, el parlamento ecuatoriano sancionó una ley que regula los medios de comunicación del país. Si bien la nueva regulación incorpora muchos de las medidas que tienden a una mayor diversidad, como la reserva de espectro a organizaciones sin fines de lucro e impone límites a la concentración, otros artículos abren peligrosamente la opción del control de contenidos por parte del Estado. Por otra parte, figuras que se incluyen en la ley como la de linchamiento mediático, no contribuyen a elevar los estándares de libertad de expresión.

Finalmente, pueden considerarse dos países cuyos gobiernos presentan un carácter progresista, pero cuya intervención en materia de comunicación ha sido muy moderada y no ha producido cambios significativos.

En el caso de Brasil, se destaca un fuerte debate dentro del “Partido de los Trabajadores”, líder de la coalición gobernante, en relación a un proceso de democratización de las comunicaciones. Sin embargo, pocas acciones del ejecutivo han acompañado las propuestas surgidas de la base. En términos concretos, sólo merece destacarse la creación durante el año 2007 de la Empresa Brasileña de Comunicaciones (EBC) con el objetivo de fortalecer el sistema público de comunicación, gestionar los canales TV Brasil, TV Brasil Internacional (lanzado en 2012), y el sistema público de radio compuesto por ocho emisoras. Entre sus objetivos, se destacan que procura distinguirse de los canales gubernamentales, tanto como de los canales privados. Por ahora su impacto en términos de audiencia ha sido poco significativo.

A fines del año 2009, el presidente Lula da Silva convocó a la Conferencia Nacional de Comunicaciones (Confecom), que sirvió de base para una discusión

democrática de las políticas de comunicación que debía encarar el gobierno, que tuvo una amplia participación social, pero sufrió el boicot del sector de los grandes grupos de medios. La presidenta Dilma Rosusseff no ha tomado las conclusiones de la Confecom como una prioridad dentro de su programa de gobierno. En el momento de elegir la norma de televisión digital, el gobierno brasileño fue muy contemplativo con los intereses del principal grupo de medios, *Globo*.

En el caso de Chile, las políticas más significativas de los gobiernos encabezados por el Partido Socialista Chileno (Lagos y Bachelet) fueron la reforma de la televisión pública y la ley de medios comunitarios. Si la reforma de la televisión pública asignó mayor autonomía política y autarquía económica a la Televisión Nacional de Chile, la nueva regulación para los medios comunitarios no fue bien recibida por los destinatarios, ya que lejos de fortalecer su posición, las radios comunitarias han quedado muy limitadas y con escasas posibilidades tecnológicas y económicas.

En este sintético recorrido por las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas han quedado de lado por cuestiones de espacio, dos acciones de dimensión regional. El lanzamiento de la señal de noticias televisiva TELESUR y el despliegue de la televisión regional.

Palabras Finales

Al caracterizar las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas, Gustavo Gómez (2011) diferencia entre un modelo de convivencia pacífica y otro de confrontación hegemónica. El modelo de convivencia pacífica, adoptado por Brasil, Chile y Uruguay, se destacaría por tensiones puntuales con los dueños de los medios, con una mayor o menor ausencia de acciones que afecten los intereses de las corporaciones. En el modelo de confrontación hegemónica

(Bolivia, Ecuador y Venezuela), se verifican acciones concretas contra los medios de comunicación establecidos. De acuerdo a Gómez, Argentina habría pasado del primer al segundo modelo a partir del 2009. El autor finalmente resalta la necesidad de encontrar un modelo intermedio que avance significativamente en la democratización de las comunicaciones sin avasallar libertades individuales (Gómez, 2011: 32).

Este artículo no avanza tanto en la caracterización de las políticas de comunicación de los gobiernos progresistas sino que se limita describir sus principales alcances, que pueden ser resumidos en las siguientes tablas.

Tabla 2. Principales reformas legales: leyes y proyectos de ley

País	Reformas regulatorias
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Ley N° 26.522 (2009) - Decreto 1269/2011 creación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (2011)
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma Constitucional (2009) - Ley General de Telecomunicaciones, tecnologías de la Información y Comunicación. Ley N° 164 (2011)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 11678 que instituye los principios de los servicios de radiodifusión explotados por el poder ejecutivo y autoriza la constitución de la Empresa Brasil de Comunicação (2008)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 20.433 que crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana (2010)

	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de reforma de la ley N° 19.132 de Televisión Nacional de Chile (de 1992), en trámite parlamentario. - Proyecto de regulación TV mediante la modificación de la Ley 18.838, del CNTV, en trámite parlamentario.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 2207 modificación del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión (2007) - Reforma Constitucional (2008) - Ley Orgánica de Comunicación (2013)
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Radiodifusión Comunitaria. Ley No 18.232/07 (2007) - Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en una de las cámaras.
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Telecomunicaciones (2000) - Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2005) “Ley Resorte” - Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (LRSTME) (2010) - Proyecto de Ley de Comunicación para el Poder Popular, en trámite parlamentario (2012)

Fuente: (Badillo, Marengi, & Mastrini, 2013)

Tabla 3: Tipos de políticas por país

País	Reformas Constitucionales	Sanción de Leyes	Promoción Medios Estatales	Promoción Medios comunitarios
Argentina		X	X	X
Bolivia	X			X
Brasil			X	
Chile			X	
Ecuador	X	X	X	
Venezuela		X	X	X
Uruguay			X	X

Fuente: elaboración propia

El análisis comparativo de las políticas de comunicación desarrolladas por los gobiernos progresistas nos permite concluir que:

Si la comparación se realiza en torno a cuál fue la política predominante no caben dudas de que los países América del Sur han tomado como una cuestión significativa la regulación y promoción de los medios de propiedad estatal. También se destaca el interés en la regulación de los medios comunitarios.

Si se estudia cuáles fueron los países más activos en materia de políticas de comunicación, se aprecian los casos de Argentina y Venezuela, aunque las políticas aplicadas en cada caso hayan sido diferentes.

Por lo tanto, se pueden establecer algunas conclusiones preliminares que deberán ser profundizadas en los próximos años. En primer lugar, se destaca que los

gobiernos progresistas han introducido la regulación de los medios de comunicación dentro de la agenda de las políticas públicas.

En segundo lugar, se puede afirmar que no existe un modelo único de políticas de comunicación aplicado por los gobiernos progresistas de América del Sur en forma común. Se aprecia mucha heterogeneidad en los procesos políticos, y en el análisis de cada caso debe considerarse el contexto político actual, tanto como el legado histórico en materia de regulación de la comunicación.

En tercer lugar, puede señalarse que también es común en todos los países de América del Sur la respuesta de los dueños de los medios de comunicación, cuestionando cualquier iniciativa que implique una redistribución de los recursos comunicacionales de un país.

Finalmente, una cuestión que también deber resaltarse es que más allá del grado de actividad política de cada uno de los gobiernos, la estructura del sistema de medios no muestra cambios significativos luego de esta primera etapa de gobiernos progresistas en la región. Este continúa siendo el gran desafío para una comunicación democrática en el siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badillo, Á., Marengi, P., & Mastrini, G. (2013). *Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina*.
- Beltrán, L. R. (1974). *Las políticas nacionales de comunicación en América Latina*. París: UNESCO.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz: Plural.
- Fox, E., & Waisbord, S. (2002). *Latin politics, global media* (1 ed.). Austin: Univ. of Texas Press.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge, UK; Malden MA: Polity.
- Gómez, R. (2011). Gobiernos progresistas y políticas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión. In A. Koschützke & E. Gerber (eds.), *Progresismo y medios de comunicación. Manos a la obra*. Buenos Aires: FES.
- Graziano, M. (1988). ¿Política o ley? El debate sobre el debate. *Espacios*, 3.
- Kitzberger, P. (2012). The Media Politics of Latin America's Leftist Governments. *GIGA*, 4(3), 123-139.
- Martín Barbero, J. (2008). *Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación*.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Moragas, M., Díez, M., Becerra, M., & Fernández Alonso, I. (2005). El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado. *Quaderns del CAC*, 21, 5-14.



- Ramos, M. (2010). Posibilidad de una nova agenda para as políticas de comunicacao na América Latina. *Revista RECIIS*, 4.
- Sierra Caballero, F. (2006). *Políticas de comunicación y educación: crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication*, 18(12), 181-207.