



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Ciencia de la Comunicación Social

Tesina de Grado

Título

"Acceso y Participación en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.
Alcances y limitaciones del nuevo paradigma"

Tutor de Tesina

Mastrini, Guillermo

Tesistas

Maffullo Eliana DNI 32.849.753

Stura, Santiago DNI 33.334.146

Entrega Julio 2013

Maffullo, Eliana

Acceso y Participación en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual : alcances y limitaciones del nuevo paradigma / Eliana Maffullo y Santiago Stura. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires, 2013.

E-Book.

ISBN 978-950-29-1478-7

1. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. 2. Políticas de Comunicación. I. Stura, Santiago II. Título

CDD 302.2

Fecha de catalogación: 13/12/2013

Índice

	Página
1. INTRODUCCIÓN	
i. La relación entre esfera pública y medios.....	3
ii. Economía y ciudadanía.....	7
iii. Democratización 2.0.....	8
iv. Acceso y Participación: la vigencia de dos conceptos.....	11
2. MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO.....	13
3. COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. Aparición de una nueva problemática.....	19
i. La comunicación con peso propio en América Latina.....	23
4. ACCESO Y PARTICIPACIÓN. El surgimiento de los conceptos en el marco del debate sobre Comunicación.....	26
i. 16ª Sesión de la UNESCO de 1970.....	27
ii. Primera Reunión de Expertos sobre Políticas y Planeamiento de la Comunicación de 1972.....	28
iii. Segunda Reunión de expertos sobre Políticas de Comunicación de 1974.....	35
iv. Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas y Comunicaciones en América Latina y el Caribe de 1976.....	39
v. Conclusiones Primera Etapa.....	43
vi. Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación de 1977.....	45
vii. Mac Bride: Un mundo, voces múltiples.....	49
viii. Conclusiones Segunda Etapa.....	53
5. EL ACCESO Y LA PARTICIPACIÓN. Indicadores en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.....	56
i. ACCESO.....	57
ii. PARTICIPACIÓN.....	78
iii. DISPOSICIONES INDIRECTAS.....	93
6. EL DESAFÍO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS. Algunas consideraciones.....	101
7. CONCLUSIONES.....	104
i. Actores del sistema.....	105
ii. Ley 26.522: Alcances, límites y superaciones.....	107
7. BIBLIOGRAFÍA.....	113

1. INTRODUCCIÓN

i. La relación entre esfera pública y medios

Habermas define a la esfera pública “...como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos”¹.

En este entramado, los medios de comunicación se constituyen como parte de las instituciones de la sociedad moderna con gran capacidad de orientar a diario las corrientes sobre las que se debate y piensa lo público, señalando, estableciendo y direccionando los temas sobre los cuales se sitúa la atención, dando luz a determinadas situaciones y opiniones (y obviando otras).

En la actualidad, distintos sectores de la sociedad se encuentran frente a una fuerte imposibilidad de pensar una participación eficaz y efectiva en la visibilización de sus intereses y demandas en el espacio público por fuera de los medios masivos. La centralidad que adquieren dado su gran poder para configurar, crear y recrear la realidad social, lleva a que la esfera pública sea principalmente acercada, pensada e interpretada a través de ellos. Esto subraya María Cristina Mata al decir que:

“Cotidianamente, los medios y redes de información nos dicen lo que somos y nos ocurre en un decir que nos interpela y nos constituye desde la adhesión o el rechazo que, en variados grados y modos, ellos suscitan. La información sobre nosotros mismos y la realidad que hacemos y vivimos y que los medios nos proveen a través de miles de palabras e imágenes no es el único alimento para pensarnos y actuar. Sin embargo, la magnitud que adquieren en nuestras sociedades mediatizadas esas palabras e imágenes, la fuerza que alcanzan en tanto no podemos pensarnos sin ellas – sobre todo sin la relación con ellas que se ha vuelto un modo dominante de relacionarnos con los demás – les confiere

¹ Jürguen Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

un estatuto particular: podemos reconocerlas como regulaciones discursivas que expresan, instauran y reproducen regulaciones sociales”².

Como es sabido, los mercados culturales, y en especial el mercado de la radiodifusión en América Latina, se encuentran caracterizados por altos niveles de concentración, tanto horizontal como vertical³, viéndose reducido significativamente el número de actores presentes en el sistema ya que no sólo unos pocos son propietarios de medios, sino que la entrada al mercado se ve obstaculizada por las altas barreras económicas de ingreso.

Esto implica, en primera instancia, la inexistencia de ciertas informaciones, opiniones, visiones y hasta temas de interés de la esfera pública, producto de la limitada presencia de actores mediáticos diversos. Ante esta homogeneización, se produce en segunda instancia, el impedimento del individuo y el colectivo social negado en su entrada al sistema, de acceder a la información necesaria para la toma de decisiones de su vida personal, política y social. Y luego, se ve imposibilitada la aparición de diversas perspectivas sobre la misma información para que la toma de esa decisión se base en una lógica razonable, acorde a los intereses propios y colectivos y de esa manera, se pueda participar del debate sobre los asuntos públicos de manera adecuada.

Se produce así, una triple exclusión producto de la concentración económica: de presencia de actores, de representación de sectores y de diversidad informativa en el sistema. Esto determina como resultado final limitaciones en la variedad de tipos de medios (comerciales, públicos, estatales, comunitarios, locales, internacionales, etc.), como así también de su propiedad y de los productos culturales e informativos que proveen.

² María Cristina Mata, *Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación*, Revista Fronteiras – estudios mediáticos VIII (1): 5-15, janeiro/abril 2006.

³ La concentración se puede definir como la incidencia que tienen las mayores empresas de una actividad en el valor total de dicho sector. La concentración aumenta el tamaño algunas empresas y provoca la disminución relativa de las otras. Es decir, que aumenta la desigualdad entre las empresas cuando lo ideal dentro del mercado info-comunicacional sería que hubiese cierta similitud en su tamaño. Se trata de concentración horizontal cuando un mismo grupo de medios se expande en un mercado que ya estaba presente. Se trata de integración vertical cuando una empresa se expande hacia atrás o hacia adelante en su cadena productiva.

Por ende, la concentración si en principio es económica se traduce inseparablemente en una centralización de contenidos y opiniones altamente perjudicial si no es debidamente considerada. Esto se debe al doble carácter que, como se puede ver, poseen los bienes que circulan por los medios: bienes económicos, en tanto generan un rédito para quienes los comercializan y bienes simbólicos en tanto son poseedores y transmisores de representaciones sociales.

Este proceso de triple exclusión de los medios, fruto de las tendencias monopólicas produce la uniformidad de los discursos que organizan la vida social, en términos de Mata. Y entonces, debido a las características del mercado, el ingreso e influencia de nuevos actores con posibilidad de cambiar el régimen de lo que se piensa y se discute en torno a los asuntos públicos se torna casi imposible. El único rol que cumplen las regulaciones discursivas de los medios es la de reproducir las regulaciones sociales imperantes en determinadas sociedades y mantener el statu quo, sin perspectiva de instaurar nuevas y diversas que reflejen el abanico de formas sociales, políticas y culturales que las constituyen como tal.

Mata, retomando a Garretón, sostiene que la noción de ciudadanía debe ser entendida:

“...como práctica que implica la capacidad de ser sujeto en todos los ámbitos en que se construye el poder y, por consiguiente, como práctica que implica el participar efectivamente en la elaboración de las reglas que, con validez de norma instituida o legitimada, tienen capacidad de ordenar la vida en sociedad”⁴.

Lejos de visiones liberales, y trasladando esta definición al sector de los medios, se parte por entender que existe una asimetría, una gran desigualdad dentro del sistema de comunicación para erigirse como ciudadano pleno de derechos tanto específicos del ámbito comunicacional como aquellos que indirectamente son posibles de ejercer por la puesta en práctica de la libertad de expresión (derechos políticos, sociales, culturales, individuales).

⁴María Cristina Mata, Ob. Cit., p. 8

Es decir, que en un contexto de fuerte y alta concentración del capital de los medios, lo que se pone en juego es la capacidad de que el colectivo social se exprese en su conjunto, se informe de manera adecuada y forme juicios razonados para constituirse como una ciudadanía plena y democrática a la vez que genere individuos libres y autónomos. Esta noción de ciudadanía plantea establecerse como sujeto de derecho, teniendo en cuenta las características actuales de este sistema de producción industrial, de distribución y consumo de bienes culturales que es el dominante a la hora de organizar los intercambios simbólicos de una sociedad y frente al cual los públicos corren riesgo de delegar sus derechos a la libre expresión e información.

Frente a esta compleja situación, el Estado debe perseguir los modos de garantizar diversos mecanismos que logren igualar las condiciones prácticas para el ejercicio pleno de la libertad de expresión y equiparar de esa manera las posibilidades de acción dentro de la esfera pública mediática, a fin de evitar las consecuencias que conllevan las tendencias económicas imperantes. Es el Estado el que debe considerar la doble identidad de los materiales de comunicación, considerando estos planos en permanente tensión para buscar un equilibrio que se vea reflejado en sus políticas y determinar el modo correcto de circulación social de los mensajes de los medios.

Se trata en última instancia de lograr la democratización del sistema de medios, entendido como el proceso a través del cual los individuos se convierten en parte activa de la circulación de mensajes y producción de bienes culturales, y no mero objeto, aumentando de esta forma el grado y la calidad de la representación social en términos de comunicación⁵.

Y es aquí donde aparecen dos conceptos centrales que permiten alumbrar este panorama complicado de restricciones y obstáculos: el Acceso y la Participación. Dos nociones que aparecen, en conjunto con otros, en el marco del debate histórico por Políticas de Comunicación Nacionales (PNC) capaces de reflejar cambios en el orden informativo y direccionar hacia un horizonte democratizador el sistema mediático. Su desarrollo teórico e importancia fue cobrando vigor a lo largo de los años hasta llegar a

⁵ En Sean Mac Bride y otros, *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica FCE, México, 1980. P. 289

cristalizarse al nivel de indicadores que permiten evaluar cuán equilibrado y horizontal se presenta un sistema de medios nacional con respecto a la variedad de actores intervinientes, en sus múltiples posibilidades de ejercer derechos y tomar decisiones.

En Argentina, fue sancionada recientemente una nueva ley de radiodifusión, luego de más de 30 años de que los medios de comunicación estén regidos por una legislación nacida bajo dictadura militar. Por lo tanto, es necesario comenzar a hablar nuevamente de Acceso y Participación, conceptos que cuentan con una carga histórica y teórica que justifica su reapropiación en la situación actual con el fin de determinar las posibilidades del nuevo paradigma en términos de democratización.

ii. Economía y ciudadanía

Si se basara exclusivamente en una lógica económica eficiente, la ecuación en el sector de la radiodifusión estaría resuelta cuando se logre satisfacer la mayor cantidad de usuarios al menor costo posible, como parecería marcarlo la tendencia actual del mercado. Entonces, la relación de mayor eficacia estaría dada cuando sólo existiera un único canal de televisión y una sola emisora de radio, ya que las mismas podrían satisfacer la demanda del conjunto de la población al menor costo de producción.

Pero, como se señaló anteriormente, si se tiene en cuenta el aspecto fundamental que los medios masivos tienen en la conformación de una esfera pública donde se dirimen las cuestiones sociales de importancia, no se puede dejar de lado su aspecto simbólico. Esto implica tener en cuenta otras dimensiones más allá de la económica.

De aquí se desprende, que el rol del Estado debe ser más activo no sólo para que no produzca ningún acto de censura sino para que la emisión de determinados mensajes se produzca y reproduzca masivamente y no solo a nivel interpersonal. Esto implica la promoción de diversos mecanismos que generen mayores condiciones de igualdad entre los actores del sistema tal como lo señala toda la normativa internacional sobre el tema.

Básicamente, una política de comunicación democrática debería promover la ampliación de aquello que el mercado por sí solo no permite. A su vez, no deberá

ignorar o desconocer por completo el funcionamiento mercantil, porque en la actividad de radiodifusión, ese intercambio no es sólo de compra-venta de productos, sino que se reproducen y producen bienes culturales, se generan gustos y tendencias de todo tipo, se ponen en circulación cosmovisiones de vida y mundo, todo esto atravesado por la acumulación de capital y la maximización de ganancia, dimensión que complejiza doblemente la cuestión. Los nuevos discursos deben diferenciarse a la vez que contemplarla para no autocondenarse al rechazo del público y la marginalidad. Entonces, si en el mercado de la comunicación no hay diversidad naturalmente, el desafío de la política por parte del Estado será buscar el fino equilibrio para no subordinarse a la lógica económica, evitando las tendencias monopólicas y a la vez garantizar niveles aceptables de diversidad de mensajes factibles de ser consumidos y circulados.

Los conceptos de Acceso y Participación en tanto indicadores aplicados a la ley de SCA, permitirán establecer cuán cercano se encuentra el sistema actual a estas variables.

iii. Democratización 2.0

En una primera aproximación a la bibliografía actual sobre el tema, los conceptos de Acceso y Participación aparecen implícitos u ocultos tras visiones que profesan una democratización como consecuencia del desarrollo de las Nuevas Tecnologías e Internet, adjudicándole nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía.

Por ejemplo, Antoni Roig Telo sostiene sobre la Red que *“La explosión a lo largo de la primera década del siglo XXI de las plataformas de intercambio de vídeo, los blogs o los sitios de redes sociales, en los que se estimula la creación de contenidos por parte de los usuarios justifican que se señale la ‘participación’ como una de las principales características distintivas de la producción cultural contemporánea, evidenciada en expresiones como ‘cultura participativa’, ‘creación colectiva’, ‘media colaborativos’ o ‘producción social de contenidos’”*⁶. Se trata de una visión en la que subyace una idea donde el usuario es considerado un creador activo de producciones audiovisuales

⁶ Roig Telo Antoni, *La participación como bien de consumo: una aproximación conceptual a las formas de implicación de los usuarios en proyectos audiovisuales colaborativos*, Revista “Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura”, Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona, España 2010.

dentro de la industria cultural, un tipo de desarrollo teórico que no complejiza la cadena productiva completa donde se insertan dichas elaboraciones. No interrogarse por las condiciones de elaboración, de distribución ni de consumo de esas producciones implica limitar la participación al uso de determinadas herramientas hasta entonces de difícil acceso para los usuarios. Es pretender nivelar las categorías de usuarios y productores por el simple hecho de compartir un mismo espacio y hacerlas intercambiables.

Roig Telo define a la comunicación como el “...proceso en el cual se encuentran implicados diversos agentes, que se reconocen e influyen mutuamente más allá de los distintos niveles jerárquicos establecidos”⁷. Este “más allá” de los niveles jerárquicos que se ocupan en las distintas instancias de la cadena de producción no puede resultar indiferente: ¿Quién establece las reglas de producción? ¿Y de circulación? ¿Quiénes pueden consumir? ¿Quién se apropia del rédito (comercial, profesional, etc.) de la creación? ¿Frente a que otras producciones se enfrentan los proyectos de los usuarios?

Henry Jenkins, por su parte, trabaja la idea de una nueva forma de cultura más participativa en la era de la convergencia. “La capacidad de participación no proviene de destruir la cultura comercial, sino de escribir sobre ella, modificarla, corregirla, expandirla, conferirle una mayor diversidad de perspectivas, y luego volver a ponerla en circulación, reintroduciéndola en los medios dominantes”⁸. Si bien comparte la preocupación por la concentración mediática, Jenkins postula que estas visiones “desactivan al consumidor” y utilizan “demasiada retórica sobre la reforma de los medios”. Señala que remarcar los ejemplos sobre consumidores activos, que el autor llama *cultura de los fans*, colabora en demostrar lo que es posible realizar frente a lo que Jenkins denomina “pesimistas críticos” (entre los que se encontrarían Mc Chesney, Chomsky, y otros).

Se trata de desarrollos conceptuales que se focalizan en las potencialidades democratizadoras e igualadoras de las nuevas tecnologías, y en especial de las innovaciones informáticas que permitirían acceder a todos los contenidos, en todo

⁷ Ibid.

⁸ Henry Jenkins, *Convergence Cultura. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*, Editorial Paidós, 2006.

momento y en todo lugar. Una valoración sumamente positiva del poderío de la hiperconectividad que favorece la creación individual y colectiva, la libertad y autonomía de los sujetos.

En primer lugar, la primera premisa a tener en cuenta para poder hablar de participación, horizontalidad o cultura colaborativa sería la universalidad en el acceso a la Red, no sólo en términos de conectividad e infraestructura sino también de saberes y herramientas necesarias para su total aprovechamiento y uso por parte de los usuarios. Una vez cumplida esa meta, todo ciudadano con acceso a Internet tendría entonces la posibilidad de crear un blog, tener un canal en YouTube donde subir sus videos, y hasta formar una radio digital. En la Red convergen distintos soportes, lo que en verdad representa un cambio en la relación de los usuarios con distintas tecnologías que un tiempo atrás parecían inalcanzables.

Pero el eje se debe hacer no sólo en la acción, sino “el lugar” donde se desarrolla la circulación de sentidos, pensando sus reglas de funcionamiento, la distribución de los actores y, sobre todo, las relaciones de poder que se dan en ese recorte de la esfera pública. De lo contrario, la noción de ciudadanía se convierte en una simple declaración formal de derechos sin posibilidad de ejercerlos ni discutirlos.

En este sentido, Diego Rossi dirá: “...debemos tener en cuenta que la construcción o el fortalecimiento de la democracia es obra de los ciudadanos en múltiples espacios: (...) la Internet ayuda, pero no sustituye a los mecanismos hasta ahora convencionales para la creación o modificación de consensos en las sociedades modernas”⁹. Resulta entonces de suma importancia analizar las lógicas que rigen esa circulación de sentidos para visualizar el mapa completo y entender en perspectiva a los actores y sus posibilidades de acción en la esfera pública.

⁹ Diego Rossi, *Los ciudadanos interpelados por nuevos sistemas y prácticas de comunicación: actualizando la agenda de políticas democratizadoras*, ponencia en la VI Bienal Iberoamericana de Comunicación, Córdoba, septiembre 2007.

iv. Acceso y Participación: la vigencia de dos conceptos

No se trata de desconocer el cambio, en verdad rotundo, que trajo aparejado Internet en muchos aspectos. Sino que se busca pensar el Acceso y la Participación en escenarios donde lo público, lo “en común”, se ponga verdaderamente en juego. En primer lugar, porque los medios tradicionales como la radio y la televisión siguen siendo los de más extensivo alcance y mayor consumo. En segundo lugar, porque no se puede desconocer que quienes detentan el dominio en los medios de radiodifusión, también trasladan su peso a Internet, dada su capacidad de sinergia, con la subida a la web de similares contenidos (sino los mismos) pero también con nuevos que no conforman cambios en los intereses transmitidos.

Se trata entonces, de interpelar las posibilidades de acción de la ciudadanía en aquellos lugares donde la comunicación juega un rol fundamental en la significación de los hechos sociales. Allí donde, en términos de Mata, tienen lugar las pujas por el poder, la lucha por la verdad, la capacidad de significar, de establecer un relato y ser parte del establecimiento de las reglas del ámbito donde se participa.

“Lo que los nuevos movimientos sociales y las minorías –las etnias y las razas, las mujeres, los jóvenes o los homosexuales– demandan no es tanto ser representados sino reconocidos: hacerse visibles socialmente, en su diferencia”¹⁰, señala Barbero. En este escenario de búsqueda de democratización de los medios, el Acceso y la Participación de los ciudadanos tienen que ser efectiva para poder constituirse como sujetos de derecho y demanda, y es el rol del Estado garantizar condiciones iguales para actores de diversos sectores por un lado, y limitar las posiciones dominantes, por otro.

Han pasado más de 30 años desde que los iniciales postulados sobre Acceso y Participación hicieran su aparición en la discusión teórico-intelectual sobre las Políticas de Comunicación, dotados de una densidad que los convertía en objetivo e indicadores del grado de democratización de las comunicaciones, discusión centrada sobre todo en el sistema masivo de medios de comunicación tradicionales. De este modo se aborda

¹⁰ Jesús Martín Barbero, *Comunicación, espacio público y ciudadanía*, Folios, Facultad de Comunicaciones, Universidad de Antioquia, Edición especial 2010.

uno de los puntos que fundamentan y hace aún más importante la tarea de recuperar esa cuestión: hoy la sociedad presenta niveles de mediatización mucho mayores y la discusión sobre la estructura de medios encuentra un campo de recepción mucho más amplio, ya que interdisciplinariamente se reconoce su importancia en las sociedades actuales.

Es así, que se vuelve necesario entender que las nuevas tecnologías e Internet son elementos que se insertan en esta distribución profundamente desigual, y se ubican en lugares donde no logran representar un cambio real de la estructura de poder mediático. Se diluye así esta forma implícita de pensar a las nociones de Acceso y Participación como consecuencias positivas que traerían aparejadas estas nuevas tecnologías y formas de la informática. El sector audiovisual lejos de haber perdido su influencia, se constituye y se presenta ocupando un lugar central e influyente en la construcción de sentido, lógicas y formas de concebirlas sociedades actuales.

En ese marco, las nociones de Acceso y Participación conlleva indefectiblemente a (re)pensar su estructura y los procesos de los que hoy en día son parte los medios de comunicación masiva tradicional.

Por ello, su operacionalización como indicadores, logrado a finales de la década del '80, hizo de estos conceptos un objeto digno de análisis y conceptualización, otorgando la posibilidad de realizar un análisis profundo del grado de democratización del sistema comunicacional y de determinar los alcances de las intervenciones y acciones de todos los actores en una esfera pública mediática atravesada por fuertes tendencias de concentración.

La siguiente investigación se centrara en el desarrollo minucioso de los indicadores de Acceso y Participación en la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) sancionada en Argentina en octubre de 2009, a fin de determinar el alcance de ambos conceptos en su texto.

2. MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO

Durante la década del '70 tuvo lugar en el plano internacional un debate sobre el orden informativo y comunicacional de dependencia imperante a nivel mundial. Como señala Margarita Graziano (1998), durante una primera etapa denominada formalista o de denuncia, los países del denominado Tercer Mundo logran hacer visibles sus preocupaciones y demandas en el ámbito de la UNESCO. Allí, se señala la crítica al orden informativo y se subraya la importancia de constituir un Nuevo Orden Internacional de la Información.

Y luego, una segunda etapa (1977-1980), donde se hace mayor énfasis en ajustar conceptualmente las nociones que hacen a una democratización de las comunicaciones y proveerla de contenido. Este proceso culmina con la aprobación de Informe Mac Bride, texto clave que expone las razones y conceptos necesarios para la superación de la desigualdad informativa, la libertad de prensa y la pluralidad.

Este debate internacional por etapas tuvo su idéntico correlato en América Latina, donde distintos teóricos e intelectuales dieron forma al paradigma que sería conocido como Políticas Nacionales de Comunicación.

Este concepto referido en un primer momento al conjunto de normas que regulan el funcionamiento de los medios masivos dentro de un Estado (Luis Ramiro Beltrán, 1974) fue cobrando forma hasta que a mediados de los '70, se abre una segunda etapa, que deja atrás la mera declaración formal. En ella, se incorporan una serie de definiciones que permiten ampliar y profundizar la formulación de Políticas Nacionales de Comunicación verdaderamente democráticas: el derecho a la comunicación, la noción de Servicio Público, la producción nacional, y donde hacen su aparición los conceptos de Acceso y Participación, tomados por el conjunto de la comunidad internacional como indicadores del grado de democratización de los medios y su articulación con la sociedad.

En Argentina, por esos años el gobierno de facto sancionaba un decreto-ley de carácter centralista y autoritario que regularía el espectro radiofónico por casi 30 años (Mastrini Ed. 2008). Como bien señala José Luis Exeni (1998), Argentina fue el único

país en no adherir a la Declaración de San José de Costa Rica de 1976 que planteó la importancia del Estado en la planificación de la comunicación y la información, la necesidad de establecer relaciones entre sector público y privado y la relevancia de discutir la legislación nacional.

La implementación de políticas democráticas a nivel comunicacional no se produjo (como tampoco a nivel latinoamericano). Por el contrario, como desarrollan Mastrini y Mestman (1996), en los años posteriores, durante la década del '90, los procesos de concentración de capital y la formación de grandes grupos info-comunicacionales fueron los protagonistas, afectando considerablemente los parámetros de pluralismo y diversidad.

Sin embargo, en Argentina, el nuevo siglo encuentra a un Estado que de diversas y complejas manera se hace presente a la hora de definir políticas públicas en lo que concierne a la comunicación en clave democratizadora: el plan de televisión digital, Radio y Televisión del Estado y la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Con la sanción de la ley, Argentina logra entrar en una nueva etapa dentro de la historia de la regulación y administración de los medios de comunicación masiva. Y como en todo nuevo reordenamiento jurídico, se modifican y reconfiguran los parámetros anteriormente establecidos y esto comporta un cambio en las relaciones entre los actores.

Se parte de una hipótesis central: en la primera década del siglo XXI, el Estado en Argentina vuelve a ocupar un lugar central en la dinámica social con políticas de intervención en distintas áreas. En lo que respecta a lo estrictamente comunicacional, dichas políticas contiene características y elementos que retomarían el paradigma de las Políticas Nacionales de Comunicación, postulado durante la década del '70 por investigadores latinoamericanos. Sus debates, discusiones y principios reaparecen de manera heterogénea y significativa, luego de 4 décadas.

Existe una nueva configuración, que a diferencia de los años '90, incorpora al modelo mediático a nuevos actores de la sociedad civil más allá de la visión consumista-individualista. En ese sentido, la reciente sancionada ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es el más claro ejemplo de proximidad teórica y conceptual a las Políticas

Nacionales de Comunicación, introduciendo cambios significativos en la regulación del sistema de medios de comunicación masiva nacional.

Este nuevo panorama se abre para la intervención y participación de la sociedad civil tanto en las instancias de recepción y emisión de mensajes, como así también en la gestión de medios, ejecución de políticas públicas y en la toma de decisiones en distintas instancias. Estos cambios se comenzaron a hacer visibles en el proceso de generación de la ley, mediante la participación de distintas organizaciones de la sociedad civil (del sector privado y público) en la redacción y discusión del texto.

Estas novedades modifican sustancialmente las relaciones entre las esferas de la sociedad civil, el Estado y los actores del ámbito privado en lo que concierne a los medios de comunicación masiva. Se posibilita la redistribución de los recursos comunicacionales, más allá de la lógica mercantil predominante desde la sanción del decreto-ley 22.285 de 1980.

En consecuencia, el siguiente trabajo se propone analizar principalmente qué elementos del inicial paradigma de las Políticas Nacionales de Comunicación relacionados al Acceso y la Participación se encuentran plasmados en el texto de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y su reglamentación. Se buscará determinar de qué manera dichos elementos que hacen al ejercicio del Acceso y la Participación de la sociedad civil se retoman en la nueva ley y de qué manera se plasman en su texto, además de determinar cuáles son sus alcances, limitaciones y superaciones con respecto a la configuración que adquirieron dentro del paradigma de las Políticas Nacionales de Comunicación formulados durante la década del '70.

Para ello se utilizarán los indicadores surgidos en la “Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación” de la UNESCO, realizada en la ciudad de Belgrado en 1977, donde se buscó dar una delimitación acabada de ambos conceptos hasta entonces utilizados con sentidos ambiguos. En este encuentro de especialistas, se establecieron las definiciones de Acceso, Participación incorporándose también la de Autogestión y se delinearon distintos niveles o grados dentro de cada una de ellas. En el caso del Acceso, se diferenció entre el nivel de Elección y Retroacción, mientras que en términos de Participación se dejaron establecidos 3

niveles: el de Producción, el de Adopción de Decisiones y el de la Planificación. Considerando que se trata del máximo desarrollo conceptual y que han sido tomados como unos de los principales indicadores del grado de democratización de los medios, se tomarán este conjunto de elementos para evaluar los modos en que la ley de SCA refleja dichos parámetros. Entendiendo que se trata de un marco habilitante para la aplicación, no se analizará la implementación de la regulación, sino que este trabajo se propone erigirse como la cristalización de una serie de índices en términos de Acceso y Participación que la ley posibilita, para realizar en un futuro, y con mayor recorrido y desarrollo la aplicación de este instrumento legislativo.

Para el cumplimiento de este propósito, se realizará una historización de los conceptos de Acceso y Participación: desde sus incipientes apariciones hasta su definición como indicadores. Esto implica comprender en un contexto más profundo sus orígenes, sus determinaciones, sus tensiones, sus potencialidades y sus posibilidades de aplicación. Los objetivos de este trabajo se enmarcan dentro de una perspectiva histórica por lo que resulta adecuado realizar un análisis documental con el fin de hacer una revisión del recorrido que sufrieron los conceptos claves que se trabajan en este proyecto a partir de la década del '70.

Por ello, este análisis incluye una dimensión teórica de estudio de las principales postulaciones hechas por investigadores y expertos sobre la temática. Se trata en última instancia de sistematizar las formulaciones hechas en torno al objeto de esta investigación y examinar sus variabilidades y correspondencias en el ejercicio concreto de realización y puesta en práctica.

En dicha revisión bibliográfica, es necesario realizar una descripción detallada de los niveles de Acceso por un lado, y de los grados de Participación por otro. Esta diferenciación nos permite una lectura de los avances y retrocesos de los dos conceptos, y sus implicancias y determinaciones históricas y sociales.

Para comenzar este recorrido, en el Capítulo 3 se abordará la relación entre el surgimiento de la cuestión del desarrollo ligada a la comunicación. Se detallarán los distintos paradigmas que se conforman producto de ese vínculo y sobre todo las

modificaciones que va sufriendo cada uno en torno a la forma de concebir el desarrollo comunicacional y sus principales indicadores. Todo este recorrido tiene como fin determinar la influencia de estos resultados sobre los conceptos de Acceso y Participación. Se intentará comprender cómo cada uno de estos procesos fue influyente a la hora de instituirlos como indicadores de un desarrollo comunicacional democrático.

Luego, en el capítulo 4, se realizará un repaso por las principales reuniones y conferencias de discusión sobre el orden comunicacional y de definición del sentido de las políticas públicas en la materia. Desde los primeros encuentros en el ámbito de la UNESCO, pasando por las reuniones regionales en América Latina, hasta llegar al Informe Mac Bride, a finales de la década del '80, se podrá visualizar cómo las definiciones de Acceso y Participación rondan dichos estudios atravesados por diversas tensiones y cargas teóricas, hasta llegar a ser definidos plenamente. Se intentará comprender cómo cada uno de estos procesos fue limando las ambigüedades y determinando sus contenidos, alcances, limitaciones y trayectorias.

Al finalizar, se podrá observar cómo los conceptos de Acceso y Participación terminan por ser considerados como fundamentales por la comunidad internacional especialista en el tema, para la democratización de las comunicaciones y el sistema de medios. Y a su vez, al poner en cuestión las estructuras de propiedad y sus lógicas de funcionamiento, se advertirá sobre su desestimación por parte campo político al promediar la década del '80, cuando las ideas neoliberales comienzan a hegemonizar las políticas públicas.

Con respecto al paradigma actual, en el Capítulo 5, se busca describir y puntualizar mediante un análisis sistemático los artículos y disposiciones de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y su reglamentación que se vinculan con los objetivos de este proyecto para diferenciar los distintos niveles de Acceso y Participación presentes a fin de categorizar las particularidades de cada uno e identificar las tipologías de ambos mecanismos.

Por ende, se realizará un análisis comparativo del análisis bibliográfico y el texto sancionado para poder establecer, tal como se postula en los objetivos, cuáles son los

puntos de contacto y acercamiento entre ambas instancias, como así también determinar las superaciones y limitaciones que la nueva normativa impulsa en materia audiovisual. Además, permite fijar las articulaciones y divergencias entre ambas líneas históricas, y precisar determinaciones actuales de los conceptos, sus ámbito de aplicación, los sujetos actores intervinientes (y posibles) y las relaciones entre ellos.

Los resultados de esta investigación tendrán como fin determinar lo que el nuevo marco jurídico habilita en términos de Acceso y Participación. Las conclusiones, presentadas en el Capítulo 6, son la sistematización del análisis que permitirá demarcar de manera incipiente las bases de la tipología emergente de Acceso y Participación en el paradigma actual, estableciendo formas de organización y representación que promueve, como así también sus institucionalizaciones y materializaciones. A su vez, permite sugerir los desafíos que se afrontan para garantizar su pleno ejercicio, teniendo en cuenta las complejidades de aplicación y ejecución que presenta una normativa de aplicación regresiva (en el sentido de reglamentar sobre un ámbito previamente establecido).

Las conclusiones a las que se puedan arribar no clausuran este tema, sino que por el contrario, serán punto de partida para en un futuro analizar hasta qué punto la sociedad se apropia de los espacios de Acceso y Participación, se superan las limitaciones, y cómo se desencadenan las pujas de poder y resistencias con las que se encuentra este proceso de democratización.

“La trascendencia otorgada a la cuestión de la democratización tiene la mayor importancia. Las estructuras de comunicación más democráticas constituyen una necesidad nacional e internacional de los pueblos que en todas partes promueven el acceso, la participación, la descentralización y la administración abierta, mientras que la difusión del poder, concentrado en las manos de los intereses comerciales o burocráticos, es una necesidad mundial. Esto es particularmente decisivo en los países del Tercer Mundo dominados por regímenes represivos de minoría”¹¹

3. COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

Aparición de una nueva problemática

Ulla Carlsson¹² identifica que la cuestión del desarrollo nacional como problemática a ser abordada políticamente por los países, surge luego de la Segunda Guerra Mundial y hace su entrada en la agenda internacional a partir de la década del '50.

En ese sentido, Carlsson señala que *“Los académicos que han estudiado el desarrollo en el periodo de la posguerra hasta la década del '70, han identificado fenómenos y preceptos que forman dos paradigmas distintos de desarrollo:*

- *El paradigma de la modernización: teorías relacionadas a la modernización, desarrollo político y económico y transferencia tecnológica*
- *El paradigma de la dependencia: teorías relacionadas al imperialismo y el subdesarrollo, la revolución y liberación”¹³.*

Estos dos paradigmas imperantes sobre la noción de desarrollo no deben ser tomados con un orden cronológico; fueron modelos teóricos en pugna durante gran parte de los años '60 y '70 que dieron base y sustento a muchas políticas, acciones, concepciones que adoptaban diversos sectores, también en términos comunicacionales.

¹¹ Gabriel García Márquez y Juan Somavia, *Comentarios Generales*, en Sean Mac Bride y otros, Ob. Cit.

¹² Ulla Carlsson, *The Rise and Fall of NWICO – and Then? From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance*, EURICOM-Colloquium Information Society: Visions and Governance, Venecia, 2003.

¹³ Ulla Carlsson, *ibíd.*, p.4.

Carlsson señala en su texto que *“...el paradigma modernizador fue dominante en los años `50 y `60, y las visiones que caracterizaban dicho paradigma coinciden en gran medida con el enfoque para el desarrollo con un decidido énfasis en la ayuda, que fue adoptado por la ONU y la UNESCO, en ese momento”*¹⁴.

El enfoque modernizador, asimila el desarrollo con el crecimiento económico, y es principalmente medido por el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita de cada país. Margarita Graziano¹⁵-citando a Sunkel y Paz- considera esta visión modernizadora como “reduccionista” porque limita los problemas del desarrollo *“a problemas de acumulación interna e inversión”*¹⁶. La preocupación central de este paradigma es *“lograr una más alta tasa de ingreso por habitante vía incremento del producto bruto interno”*¹⁷.

Este enfoque de la modernización, que equipara la concepción de desarrollo con un progresivo crecimiento económico, tuvo su influencia y traducción en términos comunicacionales. Si el desarrollo se mide en términos de acumulación de PBI per cápita, la comunicación en toda su complejidad será reducida a la cantidad de medios de comunicación masiva por habitante: esto es, a mayor cantidad de medios, mayor desarrollo en comunicación. Como señala Carlsson, esta visión *“otorga un papel central a los medios de comunicación masiva en el proceso de desarrollo”* basado en un *“patrón vertical de comunicación -de las élites al pueblo”*¹⁸. Fundada principalmente en la idea de transferencia tecnológica, la UNESCO en esos años, propuso como objetivo que cada país posea por lo menos *“10 copias de un diario, 5 receptores de radio, 2 aparatos de televisión, 2 asientos de cine por cada mil habitantes”*¹⁹. La forma de medir el desarrollo en comunicación posee igual manera que los modos de concebir el desarrollo general de un país: un promedio que da por resultado indicadores por habitantes, y que a la vez se convierten en objetivos a alcanzar.

¹⁴ Ulla Carlsson, ob. cit., p.5.

¹⁵ Margarita Graziano, *Concepciones de desarrollo*, Material de cátedra, 1997.

¹⁶ Margarita Graziano, ibíd., p.4.

¹⁷ Id.

¹⁸ Ulla Carlsson, ob.cit., p.4.

¹⁹ Id.

Con el eje puesto en América Latina, Beltrán²⁰ tipificó a este tipo de relación que el paradigma modernizador establece entre el desarrollo y la comunicación con el nombre de *“Comunicación de desarrollo”*, donde se sostiene que *“los medios tienen la capacidad de crear la atmósfera favorable al cambio”*²¹, entendido éste último como la modernización de sociedad tradicionales *“por medio del progreso tecnológico y el crecimiento económico”*²². Se observa el modo en que este paradigma piensa a los medios como elementos independientes de la estructura de poder económico, como actores capaces de ser la usina que potencie un escenario de crecimiento económico²³. La relación entre medios y desarrollo, resulta mucho más compleja y no debería reducirse exclusivamente a análisis estadísticos y cuantificables. La medición del desarrollo comunicacional dentro del paradigma modernizador remite más a los modos de estudio de las ciencias exactas²⁴, cuando se sabe que los medios masivos son también portadores de bienes simbólicos, lo que implica especial atención a los sentidos, valores y significaciones que promueven.

Es Margarita Graziano, quien señala las críticas a estos modos de medición, enfatizando que su carácter cuantitativo *“da cuenta de un sólo aspecto de todo el proceso comunicacional como es la posibilidad de recepción, y también de un sólo aspecto del marco económico como es también la posibilidad de acceso al mercado de consumo.”*²⁵

Señala que esta visión del desarrollo comunicacional que toma en cuenta este tipo de indicadores se corresponde al paradigma modernizador que entiende al desarrollo como crecimiento económico, pero que también contiene elementos que permiten su asociación a las concepciones del desarrollo como un proceso que se desarrolla *“en etapas”*. Anteriormente, se señaló cómo la UNESCO determinaba ciertas cantidades de

²⁰ Luis Ramiro Beltrán, *Comunicación para el Desarrollo en Latinoamérica, una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años*, Discurso de inauguración de la IV Mesa redonda sobre Comunicación y Desarrollo, Lima, IPAL, Instituto para América latina. 1993.

²¹ Luis Ramiro Beltrán, ob. cit., p.1.

²² Id.

²³ No existe en los medios una esencia transformadora independiente de sus intereses, sino que se desarrollan en un marco más complejo que incluye postura políticas y económicas.

²⁴ La comunicación, el desarrollo y los medios, desde una perspectiva democratizadora, deben analizarse desde las ciencias sociales, atendiendo a las complejidades que presenta pensar un campo que se encuentra atravesado por elementos como la diversidad cultural, el pluralismo, el poder, la democracia y otros.

²⁵ Margarita Graziano, ob. cit., p.13.

medios por habitantes considerados necesarios para el buen funcionamiento de una sociedad. Aquellos países que logren alcanzar dichas metas serán considerados desarrollados, mientras que los países que no alcancen los indicadores modelos de los países centrales, serán catalogados como subdesarrollados²⁶.

Este paradigma que concibe al desarrollo en etapas tuvo, en América Latina, su auge alrededor de la década del '50, cuando muchos gobiernos iniciaron políticas “de modernización” principalmente a través del modelo de sustitución de importaciones.

Se trataba de un enfoque inductivo, que metodológicamente trabaja seleccionando casos particulares de sociedades con economías subdesarrolladas para establecer comparaciones con los modelos de sociedad de los países centrales. De allí, se establecen cuáles son las etapas a seguir para superar esas formas tradicionales e involucionadas de valores y políticas de toda la estructura social para llegar al objetivo de ser una sociedad moderna.

Este paradigma al que hace mención Graziano, entiende al desarrollo como una sucesión de etapas históricas y por ende, el subdesarrollo es comprendido como un estadio previo al objetivo de considerarse un país desarrollado. La diferencia fundamental con la primera concepción del desarrollo como crecimiento, es entender dicho problema como algo más extenso que una cuestión meramente económica, y comienza a centrar su eje también en las instituciones, la cultura y las características sociales. Por ende, los indicadores para medir el desarrollo resultan los mismos que el paradigma modernizador sólo que en dimensiones más complejas.

En América Latina, Beltrán tipifica a esta relación que se comienza a establecer entre desarrollo y comunicación como “*Comunicación de apoyo al desarrollo*” donde la comunicación ya no es vista sólo con el foco en los medios masivos sino que su planificación debe abarcar también a las instituciones que propician otros tipos de desarrollos.

El paradigma de la dependencia, con sus visiones específicas sobre el imperialismo y el subdesarrollo comienza a cobrar fuerza en los países del Tercer Mundo. En términos de la comunicación, Carlsson señala que el paradigma de la dependencia entiende que “*los medios de comunicación refuerzan el predominio de las metrópolis sobre sus*

²⁶Al comienzo del apartado, se remarcó la convivencia entre estos dos paradigmas durante estos años.

satélites”²⁷. Los exponentes de este paradigma críticos del enfoque de la modernización, exigieron un cambio en la política de los `60, y esto marcó el inicio de una “guerra de ideas” en la escena internacional.

Carlsson advierte sobre esta confrontación: “... *fueron estos dos paradigmas de desarrollo en competencia y sus componentes ideológicos los que constituyeron los fundamentos de las ideas expresadas en el debate sobre una nueva información y la comunicación mundial que tomó lugar en el plano internacional, a saber, en la UNESCO*”²⁸. En foros como la ONU y la UNESCO, los países que denunciaban la dependencia a la cual eran sometidas sus sociedades formaron una alianza para demandar un Nuevo Orden Mundial de la Información.

Carlsson, permite entender el modo en que las distintas concepciones de desarrollo influyen en los primeros reclamos sobre la necesidad de una democratización de la información. “La guerra de ideas” implica que se ingresa al debate sobre la comunicación desde posiciones encontradas, desde conceptos debatidos, no se aborda la cuestión desde consensos, sino todo lo contrario. Desde la génesis del debate sobre una comunicación más democrática, nos encontramos con un escenario muy dinámico que se encuentra atravesado de punta a punta por posicionamientos políticos, con países potencias que ejercen una posición dominante con respecto al flujo internacional de la información, cuestión que va a aparecer reiteradamente en muchos discursos y postulados como uno de los principales enemigos en la búsqueda de democratización.

i. La comunicación con peso propio en América Latina

Estos dos paradigmas-el de la modernización y el de la dependencia que se describieran anteriormente- fueron la base teórica desde donde se sustentaron diversas visiones del desarrollo y sus problemáticas.

A lo largo de toda la década del `70, dentro de los diversos debates alrededor de la comunicación, estos dos paradigmas fueron sustento de distintas visiones políticas e

²⁷ Ulla Carlsson, ob. cit., p.4.

²⁸ Ulla Carlsson, ob. cit., p.5.

ideológicas en torno a los roles que debe cumplir el sistema mediático tanto a nivel internacional como nacional.

Este recorrido por el debate, comienza en 1970 con la 16ª sesión de la UNESCO en París y culmina en 1980 con la presentación del Informe Mac Bride en la 21ª Asamblea General de la UNESCO. Al finalizar esta década, un nuevo paradigma sobre desarrollo se habrá conformado y las profundizaciones en el debate sobre comunicación instaurarán su democratización como horizonte.

Las influencias que produjo la visión crítica del paradigma de la dependencia sobre el paradigma modernizador pero, también sus insuficiencias introdujeron cambios. Graziano, retomando a Sunkel y Paz, señala que en esta tercera etapa, el desarrollo comienza a verse “como proceso de cambio estructural global”, visión que ha tenido asidero sobre todo en América Latina. Esta concepción parte del *“reconocimiento de la necesidad de un análisis estructural de las economías latinoamericanas en una visión que entroncara su surgimiento y evolución en el marco del contexto internacional en el cual se insertan”*²⁹. Se trataba entonces, no de la visión estructuralista que comprendía a las realidades latinoamericanas como un estadio previo a la llegada del objetivo final delimitado por los países centrales, que comprendía la necesidad de una nueva estructura-subdesarrollo como etapa-; sino de pensar las reformas en términos de globalidad, *“de reformas estructurales”*³⁰.

Como en las visiones anteriores, estas nuevas teorías que comienzan a surgir alrededor del desarrollo tuvieron su correlato a nivel comunicacional. Beltrán tipifica esta nueva relación que se establece entre comunicación y desarrollo como *“comunicación alternativa para el desarrollo democrático”*, entendiendo como fundamental que *“al expandir y el equilibrar el acceso y la participación de la gente en el proceso de comunicación (...) el desarrollo debe asegurar, además de beneficios materiales, la justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría”*³¹. La comunicación comienza a ser considerada como un elemento mucho más importante, específico, tanto desde sus complejidades como desde sus potencialidades.

²⁹ Margarita Graziano, ob. cit., p.6.

³⁰ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, en Margarita Graziano, ob.cit., p.7.

³¹ Luis Ramiro Beltrán, ob. cit., p.1.

En la misma línea, Graziano incita a buscar nuevos elementos que permitan redefinir el problema del desarrollo comunicacional, e insertarlo como uno de los grandes aspectos a tener en cuenta en el proceso de transformación estructural e integral. Y finaliza, *“creemos que la medición de tal desarrollo debe pasar por el abordaje de categorías tales como ACCESO y PARTICIPACIÓN, las que operacionalizadas a nivel de indicadores podrán dar debida cuenta del grado o medida de la verticalidad de un sistema comunicacional.”*³²

Se llega entonces, a entender el Acceso y la Participación como conceptos capaces de medir el grado de democratización del sistema comunicacional de un país; y todo ello entendido como una arista fundamental en el marco de las reformas estructurales necesarias para el desarrollo más inclusivo y democrático de las sociedades latinoamericanas.

³² Margarita Graziano, ob.cit., p.15.

4. ACCESO Y PARTICIPACIÓN

El surgimiento de los conceptos en el marco del debate sobre Comunicación

El recorrido por esta intensa década de debates en torno a la comunicación comienza con posicionamientos vinculados a los paradigmas de la modernización -posición principalmente sustentada por los países centrales- y la dependencia-principalmente por parte de los países considerados del Tercer Mundo-.

Pero, como se dijo anteriormente, al finalizar la década un nuevo paradigma de desarrollo, y por ende de comunicación se habían conformado. Allí, los conceptos de Acceso y Participación se convierten en fundamentales para medir la relación entre desarrollo y comunicación.

Es por ello, que se establecerá un breve repaso por los principales hitos de discusión sobre comunicación a nivel nacional e internacional, para rastrear las apariciones de los conceptos de Acceso y Participación en dichos debates, en tanto fueron considerados en esos años como los principales indicadores para la democratización de las comunicaciones: sus orígenes, desarrollos y desplazamientos a lo largo de toda una década; las concepciones de comunicación y las implicancias que las nociones de desarrollo tuvieron sobre ella, sus principales problemáticas, su planificación, su relación con el Estado y su influencia en las nociones de Acceso y Participación.

Estos años tendrán como resultado, la formulación teórica de las Políticas Nacionales de Comunicación, en tanto horizonte de objetivos generales a alcanzar dentro del sistema de comunicación de un país. En ese sentido, veremos cómo en una primera etapa su definición será de carácter formal, con un tinte más legalista de justificación de la intervención del Estado en la temática; y en una segunda –surgida alrededor de mediados de los `70- que comienza a incorporar mayores niveles de democratización en el sistema de medios. Esta etapa, señalada como *contenidista*, implica poner en el debate internacional la cuestión del Acceso y Participación³³.

³³ También se incorpora el Derecho a la Comunicación, Derecho a la información, los vínculos entre comunicación y cultura, educación y salud, etc.

i. 16ª Sesión de la UNESCO de 1970

En esta Reunión realizada en París, varios países en desarrollo señalan sus críticas al orden informativo imperante y se subraya la importancia de constituir un Nuevo Orden Internacional de la Información. Esta Reunión es de vital importancia porque marca el comienzo de una década llena de postulaciones y posicionamientos en materia de comunicación. Así lo señala sus Resoluciones 4.21 y 4.22:

“4.21 Se autoriza al Director General:

a) a emprender estudios en el campo de los grandes medios de información y a estimular las investigaciones, dentro del marco de un programa internacional sobre la influencia de la información en la sociedad; b) a seguir cooperando con la Comisión de Derechos Humanos (Naciones Unidas) en su labor en pro de la libertad de información (...); d) a estimular los intercambios internacionales de datos sobre la investigación relativa a los grandes medios de información (...); e) a ayudar a los Estados Miembros a formular sus políticas relativas a los grandes medios de información, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el establecimiento de políticas culturales; f) a ayudar a los Estados Miembros que lo pidan a establecer programas de investigación y a formar investigadores.

4.22 Se autoriza al Director General:

a) a fomentar el desarrollo de los servicios nacionales de información y la formación de especialistas de información (...); b) a ayudar a los Estados Miembros que lo pidan a desarrollar sus medios de información y la formación de especialistas de información”³⁴.

Esta primera experiencia subraya el interés incipiente por la cuestión de la comunicación, remarcando la necesidad de impulsar estudios, cooperación, formulación de políticas en el tema; interés que irá creciendo e instalando en la agenda de los países a lo largo de los años.

³⁴ 16ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, Volumen 1, Resoluciones, París, 1970.

ii. Primera Reunión de Expertos sobre Políticas y Planeamiento de la Comunicación de 1972

En respuesta a esa primera Resolución de la UNESCO que marca la necesidad de ayudar a los Estados miembros a formular sus políticas de comunicación es que 21 expertos de diversas especialidades se congregaron en París en la Primera Reunión de Expertos sobre Políticas y Planeamiento de la Comunicación, en 1972. Este fue un primer intento por definir el significado y alcance del planeamiento en materia de comunicación.

En la Reunión se hizo un reconocimiento de los diferentes sistemas políticos y las diferencias económicas y sociales de los Estados miembros, por lo que no se propuso difundir un método global para la planificación nacional en comunicación, sino indicar los factores fundamentales que debía contener dicha planificación política. Como señala Beltrán³⁵, la finalidad de la Reunión de París fue *"...establecer las consideraciones que despierten el interés público hacia la comunicación, definir el alcance y las limitaciones de las políticas de comunicación, y del planeamiento y sugerir formas de instituir estas políticas a nivel nacional."* Y agrega una aclaración: *"...la reunión no trató de proponer un solo método, sino de indicar los factores fundamentales que había de considerar dentro del contexto concreto de cada país". Se trató nada más que de un conjunto de bases técnicas iniciales sugeridas como líneas directrices generales para la actividad nacional gubernamental voluntaria*³⁶.

Como se puede dilucidar, el trabajo final de esta Reunión trató de postular un conjunto de bases técnicas iniciales que funcionaran, sobre todo como directrices generales para la actividad nacional, tratando de evitar disposiciones complejas a nivel conceptual y práctico. La idea de lo global, lo coherente, lo general regirán todos los postulados en materia de planificación de comunicación de esta Reunión, y además se dispuso que quedara a consideración de los Estados la aplicación de estos postulados.

³⁵ Luis Ramiro Beltrán, *Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos*, Revista Nueva Sociedad Nº 25 julio-agosto 1976, p.4-34

³⁶ Id.

Es de destacar, la idea de una actividad *voluntaria* nivel gubernamental sobre la actividad, demostrando la falta de definición sobre la necesidad de intervención del Estado en la materia.

- **Definición de comunicación**

En esta primera Reunión se entendió a la comunicación como *“indispensable para el esfuerzo del hombre por mejorar la calidad de la vida”*³⁷. En un principio del debate, se la definió como, *“...el proceso de transporte y de transmisión entre lugares y personas”*³⁸. Sin embargo, la amplitud de la enunciación llevó a los expertos a sostener que se recaería en una confusión a la hora de debatir, por lo que se buscó centrarla en *“...la capacidad de información que necesita la sociedad para funcionar eficazmente y la circulación de información a través del tejido social”*³⁹. Esto llevará a definir más adelante a la corriente de comunicación con la necesidad de superar el modelo verticalista de circulación: *“La corriente de comunicación debe considerarse como un proceso multilateral en el que no sólo uno puede comunicar con mucho, sino uno con otro y muchos con uno o muchos con muchos”*⁴⁰.

- **Los problemas de comunicación y la definición de políticas**

Durante la Reunión se buscó visualizar los problemas de comunicación que afectaban a las sociedades, teniendo en cuenta como se dijo anteriormente, las diferentes realidades.

Se llegó a la conclusión que en los países menos industrializados los problemas de comunicación radicaban en falta y/o disminución de participación de los individuos en los asuntos nacionales, en la falta de conocimientos teóricos y prácticos y los problemas que conlleva la búsqueda de la identidad nacional en el camino del “desarrollo nacional”; mientras que el problema en los países industrializados se

³⁷ Informe de la Reunión de Expertos sobre Políticas y Planeamiento de la Comunicación, UNESCO, París, 17-28 Julio de 1972, p. 21.

³⁸ Id., p.26.

³⁹ Id., p.25.

⁴⁰ Id.

focaliza en el avance tecnológico, visto como un proceso de doble filo ya que si bien permite ciertos desarrollos, también amenaza valores sociales. Pero se afirma, que tanto uno como otros, se ven afectados por la creciente importancia de los medios de información en la organización de las sociedades. *“Los medios de comunicación forman hoy parte del "gobierno" de la sociedad, entendiendo por gobierno no sólo la función ejecutiva, sino el instrumento para la participación democrática en los asuntos públicos. La comunicación se ha convertido en un asunto de importancia y de preocupación públicas”*⁴¹.

Se puede observar como perdura en la matriz de análisis la dicotomía desarrollo-subdesarrollo, pero a la vez se puede advertir la creciente importancia que comienza a poseer los medios masivos y la comunicación para el despliegue de las sociedades y su participación democrática en el conjunto de los temas de interés público.

Sobre esta noción de comunicación que establecieron los expertos, es que se definió a las políticas de comunicación como una *“...series de principios y de normas establecidas para orientar el comportamientos de los sistemas de comunicación”*⁴². Se resalta la necesidad de hacer explícitas aquellas políticas públicas que puedan estar latentes, analizando las prácticas establecidas en cada país. Se hace presente nuevamente la aclaración de que es necesario una armonización y clarificación tanto en las etapas normativas, administrativas (dada la multiplicidad de organismos y ministerios, personal, etc. que forman parte de la aplicación de una política) como la coordinación de recursos técnicos y económicos de manera eficaz.

En esta serie de aserciones sobre planeamiento, el Informe refleja una tensión entre las visiones de algunos expertos sobre la necesidad de cierta flexibilidad y apertura de las políticas a innovaciones y nuevos enfoques más descentralizados; mientras que otros sin dejar de reconocer esa intención, postularon la necesidad de políticas firmes y centralizadas que permitan una verdadera diversificación⁴³ de la comunicación ante el panorama de concentración tecnológica y económica de las empresas de comunicación.

⁴¹ Id., p.21-22.

⁴² Id., p.29.

⁴³ Es de notar que la palabra democratización todavía no era utilizada como concepto.

El Informe concluye que:

“En general, la reunión tomo nota de dos posiciones diametralmente opuestas, en las que cada país puede escoger posiciones intermedias.

-La intrusión del planeamiento en los servicios de comunicación exclusivamente cuando la aparición de nuevas tecnologías requiera reglamentación y definición o cuando se necesitan amplios y nuevos servicios de comunicación que una economía de mercado no proporcionaría;

-El planeamiento integrado y centralizado del sector de comunicación en todas sus dimensiones como una parte esencial del proceso político y de edificación estatal”⁴⁴.

- **El Acceso y la Participación en la Primera Reunión**

En el apartado III del Informe, denominado “La comunicación en la sociedad”, hay una referencia a la cuestión de la participación social:

“...La comunicación puede realzar la participación personal activa en el incesante proceso de hacer, mantener y mejorar la sociedad nacional y la existencia pacífica de la comunidad internacional. Pero también, en otras condiciones, puede ejercer la función contraria de impulsar la no participación y la pasividad. En este contexto, algunos participantes concedieron primordial importancia a la promoción, por medio de los medios de información, de normas y valores básicos que puedan ser comprendidos y adoptados por todos (...) Se consideró que la socialización por medio de la opción de valores comunes era una función primaria de los medios de comunicación. Otros concedieron mayor importancia a la necesidad de diversidad y de elección personal, aunque no estaban menos interesados en la conservación de lo social”⁴⁵.

Esta primera aproximación plantea una tensión entre las visiones de los expertos que por un lado, entienden que la participación en comunicación debe ser un factor de

⁴⁴ Id., p.35.

⁴⁵ Id., p.27.

cohesión social sobre la base de valores culturales (e ideológicos podríamos incluir) de una nación. Por otro, se encuentran quienes entienden que la comunicación, sobre todo los medios masivos, pueden llevar a la pasividad y la inacción social. Se delinean dos modos de comprender la participación: como inclusión a través de los medios de comunicación a la cultura, que en definitiva es la cultura dominante; y como reflejo de la diversidad de una sociedad a través de los medios y la consecuente variedad que debería existir para la satisfacción de demandas comunicacionales heterogéneas.

En el apartado V, “Preocupaciones y necesidades de política y de planeamiento”, se explicita los factores que se deben examinar, estudiar y analizar para realizar la formulación de una PNC. Ellos son el ALCANCE del sistema de comunicación (áreas geográficas y poblaciones), sus VALORES y los ELEMENTOS MANEJABLES (tanto materiales como humanos).

En cuanto al Alcance, el Informe señala que se debe tener debida cuenta de un acceso que alcance a toda la nación. Y que en ese caso, se debe ser cuidadoso con el método global porque puede dejar de lado minorías e incluso mayorías. Las políticas deben tener en cuenta qué grupos se están dejando de lado y señala entre ellas poblaciones rurales o mujeres.

El segundo ítem, sobre los valores que orientan el comportamiento del sistema, se sostiene que existen dos maneras diferentes de analizarlo. La primera, como serie de valores que concierne a la “estructura” que según los expertos de la Reunión tiene repercusiones sobre las funciones del sistema y el contenido de los mensajes. *“Esos valores se ponen de manifiesto contestando a preguntas tales como: ¿es un sistema en uno o dos sentidos, fomenta las posibilidades de retroacción y de comunicación multilateral? ¿Cuál es su relativa independencia de las tensiones y presiones políticas y económicas? ¿Cómo reacciona a las divergencias de intereses y de opiniones en la sociedad?”*⁴⁶.

El segundo conjunto de valores es el que corresponde a la “corriente de mensajes”, es decir aquellos criterios de selección y de formulación de mensajes. Esto es preguntarse

⁴⁶ Id., p.40.

por el público y su forma de ser considerado dentro del sistema: ¿Es una meta? ¿Son fuente de información? ¿Facilitan la retroacción? ¿Ofrecen un acceso general?

Esta Reunión por su parte reconoce el interés ciudadano en la planificación de las políticas de comunicación. El Informe finaliza:

“Sólo podrán tener éxito (las políticas de comunicación y su aplicación) permaneciendo en constante contacto y consulta con las empresas de comunicación y con los ciudadanos, cuya participación directa en la formulación y aplicación de las políticas de comunicación es vital. Nada frustrará ni falseará más profundamente la corriente de comunicación que la falta de respeto por la naturaleza de la propia comunicación y por la necesidad social de comunicar”⁴⁷.

Podemos sistematizar que en esta primera Reunión hay una incipiente diferenciación entre Acceso y Participación, que de manera muy general y amplia comienza a esbozarse. Si bien, no fueron conceptos analizados de manera específica, formaron parte de manera difusa de los ejes de la Reunión.

- ✓ Acceso: Si bien el concepto de Acceso no aparece como tal, en cambio, si se entiende que el sistema de comunicación debe alcanzar a toda la nación. Esto conforma un gran postulado general que tiene vinculaciones con la concepción de comunicación que trabajan los expertos en la Reunión: como la capacidad de información que necesita una sociedad y su circulación, por ende el alcance debe ser nacional para que todos formen parte de ese circuito. Se remarca que ese alcance no debe ser ilusorio y es necesario estudiarlo para dar cuenta de los sectores de la población que quedan al margen del acceso al sistema de medios. Se señala que esos sectores pueden ser minorías y/o mayorías (sobre todo población rural y mujeres) que poseen múltiples necesidades, y que dichas necesidades comunicacionales deben ser satisfechas en su diversidad.

⁴⁷ Id. p.49.

- ✓ Participación: el concepto de participación no se presenta de manera tan clara como el de Acceso. Se debe rastrear a lo largo del documento su aparición y formulación. La definición de comunicación, al igual que lo sucedido con el concepto de Acceso, sobrevuela la definición de participación. En tanto capacidad de circulación de información necesaria en una sociedad, entienden que la comunicación puede realzar la participación o fomentar la pasividad de los individuos. La participación es entendida entonces como la capacidad de intervención en el circuito, intervención ligada al consumo de esa información. En ese sentido, se asemeja bastante a la noción de Acceso (aunque el acceso no implique necesariamente un consumo). En este punto, los expertos presentaron divergencias sobre si esa participación en el circuito de la información debía ser utilizada para promover valores en común de una sociedad o la diversidad debía primar en el circuito y la elección personal estuviera por delante de la socialización de valores.

Hay otra serie de conceptualizaciones que nos ayudan a pensar los conceptos de Acceso y participación en esta Reunión. Estos no aparecen diferenciados, pero hacen referencia a la estructura del sistema de medios y la corriente de mensajes que la misma promueve. Por un lado, se señala que es necesario para la formulación de una PNC, analizar si la estructura es en dos sentidos y si existe la posibilidad de retroacción y de comunicación multilateral y como se erige dicha estructura ante la diversidad de opiniones. En relación a la corriente de mensajes, señalan que es necesario tener en cuenta si es público es meta o fuente de información, si se respeta el derecho a comunicar del público y el acceso general y si se facilita, nuevamente la posibilidad de retroacción.

Se reconoce entonces, las relaciones existentes entre la sociedad y el sistema de medios, cuya traducción se hace en términos simbólicos de valoraciones que promueve el sistema. Y se empieza a definir muy incipientemente dos niveles diferentes de participación: a) en la estructura de medios como retroacción, en tanto posibilidades que otorga el sistema al público receptor y el reflejo de la diversidad de sus opiniones; y b) en las corrientes de mensajes como forma de considerar al público.

Por último, si se remarca de manera fuerte y explícita la necesidad de la participación directa ciudadana tanto en la formulación como en la aplicación de Políticas de Comunicación para que la misma sea efectiva.

iii. Segunda Reunión de expertos sobre Políticas de Comunicación de 1974

Como señala Beltrán⁴⁸, la segunda Reunión de expertos sobre Políticas de Comunicación a realizarse en América latina, demuestra el interés de la región en lo que concierne al estado del sistema de comunicación. La zona fue escenario de una gran cantidad de investigaciones y análisis en torno a la temática y fue explícito el énfasis en las políticas y planes sobre comunicación. *“Se escogió a Latinoamérica porque había demostrado una preocupación sobresaliente por el estado de la comunicación en lo relativo a los esfuerzos de desarrollo”*⁴⁹. Es entonces que el debate se trasladó del nivel mundial de la primera Reunión a la regionalización, sugiriendo propuestas más concretas y acordes a la realidad latinoamericana.

Como rescata Beltrán, la UNESCO *“...definió como función de esta reunión la de ilustrar a los gobiernos y a los responsables de los medios masivos de comunicación la urgente necesidad de implantar una política coherente y de conferir a los diferentes sistemas nacionales de comunicación social la mayor organicidad y racionalidad posible en vista de las metas nacionales de desarrollo”*⁵⁰. Son muchos los autores que coinciden en considerar esta Reunión, como el espacio que dio mayor nivel conceptual, analítico y propositivo respecto de la que se entiende por un Política Nacional de Comunicación. En esas Reuniones plenarias se debatieron 9 temas centrales entre los que se encontraba el Acceso a la información y la Participación en comunicación.

- **Definición de comunicación**

El documento de trabajo de la Reunión, al debatir el concepto de comunicación, afirma que se lo debe concebir como un “proceso de interacción social”, mediado por

⁴⁸ Luis Ramiro Beltrán, *Políticas nacionales de comunicación*, p.4-34

⁴⁹ Id., p.20.

⁵⁰ Id., p.21.

intercambios equilibrados y con múltiples finalidades. Se trata de preponderar el diálogo por sobre el monólogo, con el objetivo de llegar a una comunicación horizontal, *“basada en la distribución equitativa de las oportunidades para que todos puedan enviar así como recibir mensajes, y ser de ese modo influidos a las vez que influyentes”*⁵¹.

Es entonces, que se insta a los responsables en formular las políticas de comunicación a velar por que ésta no sea vertical y unilateral ya que, *“si no se democratiza el sistema de comunicación, la mayor participación social a la que aspiran mucho gobiernos, como criterio de igualdad resultaría inalcanzable”*⁵².

Los ajustes en términos de definición resultan visibles. La Primera Reunión poseía una concepción más mecanicista de la comunicación en tanto “capacidad de información” que necesita el circuito social para “funcionar eficazmente”; en cambio, aquí ya se la concibe como un proceso eminentemente social que debe buscar el intercambio equilibrado y horizontal y su importancia resulta mucho mayor, ya que se entiende la comunicación como elemento democratizador de las sociedades.

- **Problemas y definición de políticas de comunicación**

Se establece como prioridades de las políticas en América Latina los factores de *“...disponibilidad de medios de comunicación, la distribución de los instrumentos de comunicación, el acceso a esos medios y la utilización efectiva de los que se ofrecen”*. Los datos que manejaba la Reunión, hacían explícita la situación asimétrica en la distribución de medios, si bien la disponibilidad de los mismos era grande. Las minorías urbanas fueron comparadas con el nivel de Acceso de los países desarrollados, mientras que las mayorías rurales tienen un acceso mínimo. La visión que sostiene la Reunión es que, por no tener en cuenta los factores que se mencionarán antes, los países latinoamericanos poseen sistemas de comunicación defectuosos. La inexistencia de una política global adecuada lleva a no corregir dichos errores y a desperdiciar recursos por desconocimiento.

⁵¹ Reunión de expertos sobre la Planificación y las Políticas de Comunicación en América Latina, *Documento de trabajo*, Bogotá, 1974, p.12.

⁵² Id., p.13.

Se destaca como aspecto importante para la conformación de una política, la cuestión de la propiedad de los medios de comunicación social. La concentración era un fenómeno que existía en varios niveles:

“En el plano nacional, en casi la tercera parte de los países de la región se observa la existencia de oligopolios en la prensa, la radio, la televisión y la industria cinematográfica. Hay en esos países individuos o empresas familiares que poseen, por ejemplo, 15, 20 o más emisoras radiofónicas, 2 o 3 emisoras de televisión y varios periódicos y revistas (...) hay también empresas de producción y distribución televisiva que controlan una gran proporción del contenido de la televisión en varios países y que están normalmente asociadas con consorcios extrarregionales de comunicación”⁵³.

Y se pregunta en el Informe Final, ¿pueden los países latinoamericanos permitirse el lujo de que prosigan esas actividades sin control ni orientación alguna?

Es así que se afina la definición de PNC, quedando establecida *“como un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas aplicables a los procesos o actividades de comunicación de un país”⁵⁴*. Señala el Informe que aún no existe país en el mundo que aplique este tipo de política.

Beltrán señala que la Reunión logro consenso en diversos temas, a pesar de la variedad de trasfondos políticos e ideológicos de los presentes. Entre otras, se logro acordar:

- 1- una situación interna en los países de la región marcada por una fuerte concentración sobre las oportunidades de emisión y recepción de la sociedad en manos de unas minorías privadas.
- 2- la convicción de que las políticas nacionales de comunicación se convierte en un instrumento fundamental para la superación de esta situación injusta.

⁵³ Id., p.10.

⁵⁴ Id., p.4.

3- la realización de políticas nacionales de comunicación deberían ser plural y democráticamente formuladas con la plena participación de todos los sectores interesados.

De la Reunión de expertos realizada en Bogotá se desprenden varios aspectos más que interesantes para tener en cuenta. Por un lado, aparece con mucha fuerza toda una corriente de expertos latinoamericanos, que comprenden la importancia del debate para lo que es el desarrollo de la región de la mano investigadores que venían con distintos trabajos e investigaciones a cuestas.

Sin lugar a dudas los avances principales que se dan en esta Reunión tienen que ver con las conceptualizaciones concretas a las que se llega en torno a los conceptos de comunicación y, en particular, a lo que son y cómo deberían entenderse las Políticas Nacionales de Comunicación. Se produce un salto cualitativo en el abordaje de elementos fundamentales como son las PNC, tanto desde su definición que permite establecer un sentido mucho más fuerte y concreto⁵⁵, como también desde el reconocimiento de su importancia como instrumento indispensable para lograr la democratización comunicacional. En esta línea observamos que en la Reunión de Bogotá hay un avance muy importante en la articulación de postulados y la instrumentalización de los mismos en prácticas concretas, que necesariamente deberán llevar adelante los distintos gobiernos en un rol activo en pos de la democratización de un esquema de medios nacional inequitativo.

Pero así como es fundamental reconocer ese avance, también se debe remarcar que no hubo en esta primera Reunión de la región menciones explícitas a los conceptos ni de Acceso, ni de Participación. Se reconoce si, una situación generalizada en los países de la región que detecta asimetrías en las posibilidades de emisión y de recepción producto de una concentración en manos de actores privados.

Y nuevamente, como en la Reunión de París de 1972, se vuelve a hacer fuerte hincapié en la plena participación de la ciudadanía en la formulación de políticas.

⁵⁵ Se puede ver que el sistema ya no se “orienta” sino que se aplican normas de actuación.

iv. Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas y Comunicaciones en América Latina y el Caribe de 1976

En julio de 1976, la UNESCO realiza la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas y Comunicaciones en América Latina y el Caribe con la presencia de más de 20 países de la región. Allí, se trabajó en dos comisiones.

El Informe de la Comisión I estuvo abocado a trabajar las problemáticas que planteaba el desarrollo de los sistemas modernos de comunicación y aquellas tensiones que produce el ejercicio del derecho de comunicación y que los Estados deben armonizar. Esta Comisión de trabajo dedicó un apartado especial a la cuestión del Acceso y la Participación titulado: “El derecho a la comunicación: acceso y participación”.

Se realizó un resumen en el que se indicaban varios aspectos. En lo concerniente a la infraestructura para el acceso, se remarcan las diferencias acentuadas en lo que respecta al acceso a medios y mensajes por cuestiones territoriales, de integración y transporte del sistema. Mientras que a nivel de la participación, los sistemas de tenencia y uso de medios de comunicación, marcan el impedimento de ingreso de mayorías en la producción y creación de mensajes. Por primera vez, aparece en este tipo de reuniones una separación clara de los conceptos de Acceso y Participación, aunque sea de manera general.

Frente a este panorama, algunos integrantes de la Comisión, remarcaron la necesidad de dar mayor contenido doctrinario y jurídico a la figura “libertad de expresión” para que éste abarque los conceptos de Acceso y participación y la necesidad de integrar niveles de comunicación comunitaria, nacional e internacional. Otros grupos de la Comisión instaron a dar un concepto de base al Derecho a la Comunicación, al dar cuenta de las dificultades de las políticas de comunicación para lograr el pleno Acceso y la Participación. Se produjo una discusión sobre los límites y el campo que debe abarcar el concepto de Derecho a la Comunicación, ya que algunos integrantes entendían que dicho derecho debía ser más amplio que la libertad de expresión, incluyendo justamente el Acceso y la participación.

Esta ampliación al Derecho a la Comunicación presentaba a los ojos de los expertos ciertos problemas: a) la disposición de la estructura adecuada para el flujo de

mensajes; b) la implementación de redes nacionales de comunicación que apunten a distribuir diversa programación a los distintos grupos socio-culturales y c) las uniones necesarias entre las tecnologías tradicionales y las avanzadas. Y se señala,

“...los medios deberían desmitificarse mediante actividades experimentales de comunicación alternativa, hasta familiarizarse en su uso a las comunidades locales (...) una ampliación de la participación impone la disposición de canales para que los grupos puedan hacer fluir sus mensajes, de tal manera que se remplace el monólogo de pocos por el diálogo de muchos, merced a la transformación de la comunicación vertical en comunicación circular. Este sistema permitiría conjugar a emisores y receptores mediante mecanismos de retroalimentación”⁵⁶.

Aparece entonces, la idea de la comunicación alternativa ligada a lo local como forma de garantizar que el sistema mediático nacional sea accesible a la participación de todos los sectores sociales y permita la retroalimentación del mismo.

En la Comisión II, las temáticas que se trabajaron estuvieron destinadas a debatir la formulación de políticas y la planificación de la comunicación y sus aspectos económicos.

Todas las intervenciones coincidieron en señalar la necesidad de formulación de políticas de comunicación globales que se fundamenten en una concepción de desarrollo integral. Estas políticas entre otros debía, según los delegados, garantizar por parte del Estado *“el más amplio acceso y las más plena participación”⁵⁷.*

Aquí, comienza a delinearse con más firmeza el tercer paradigma de desarrollo al que se hiciera mención anteriormente: se comienza a entender la comunicación como una importante contribución a la independencia económica y política de las naciones, así como para la constitución de su identidad cultural. Aquello que Beltrán nombrara como *“Comunicación Alternativa para el Desarrollo Democrático”*

⁵⁶ Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, *Informe Final*, San José (Costa Rica), UNESCO, COM/MD 38, París, 13 octubre de 1976.

⁵⁷Id., p.19.

- **Declaraciones y Recomendaciones**

Como se ha visto en el resto de las Conferencias, la Reunión intergubernamental también ha realizado una serie de Declaraciones y Recomendaciones surgidas del consenso de las discusiones en las Comisiones.

Entre las declaraciones relacionadas al Acceso y Participación, se afirma:

“Que es un derecho humano el acceso a todos los bienes de la cultura y la participación libre y democrática en las varias manifestaciones del espíritu (...)Que existen sectores de población que han de salir del aislamiento en que se encuentran llevándolos a comunicar entre si y a ser informados del acontecer nacional y universal (...) Que establecer planes y programas para el uso extensivo y positivo de los medios de comunicación dentro de las políticas de desarrollo debe ser responsabilidad conjunta del Estado y los miembros de la sociedad”⁵⁸.

En las recomendaciones específicas sobre Acceso y Participación identificamos:

Recomendación 1:

“...2) Adoptar el criterio de que la solución a las desigualdades creadas por los actuales mecanismos internacionales de acceso y participación descansan en el establecimiento de una circulación más equilibrada de informaciones y comunicaciones; 3) Reconocer explícitamente que en los países de la región esta fórmula no será fácil de alcanzar en razón de las divergencias de criterios políticos sobre la libertad de expresión y el derecho a la información”⁵⁹.

Recomendación 2:

“1) La estructuración de sistemas complementarios de comunicación masiva que respetando las actividades de la empresa privada o con su participación, tiendan a nivelar el desequilibrio existente y proporcionen instrumentos que no solo canalicen la información hacia los sectores de interés, sino que a la vez garanticen a todos los

⁵⁸Id., p.24-25.

⁵⁹Id., p. 26.

*ciudadanos el acceso y la participación a que tienen derecho, dentro del proceso de comunicación*⁶⁰.

Recomendación 3:

*“3) Que este derecho a la participación en la información y la comunicación social sea válido para todos los seres humanos, sin limitaciones por su nivel cultural, económico o social, conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos”*⁶¹.

Recomendación 4

*“1) Que los gobiernos de los países América Latina y el Caribe reconozcan la existencia del derecho a la comunicación como institución que se deriva del derecho universal de libre expresión del pensamiento en sus aspectos de acceso y participación”*⁶².

En esta Reunión, el Acceso y la Participación ya son incorporados como temas específicos de discusión entre los expertos. Y si bien, se continúa sin definirlos conceptualmente de modo concreto a nivel de convertirlos en indicadores, mucho se debatió sobre los problemas que los atraviesan. Se arranca por los problemas antes que por las definiciones.

En relación al Acceso, se reconoce la existencia de una serie de diferencias acentuadas por cuestiones territoriales, de integración, y de transporte. En este sentido, no queda claro la causa de esas asimetrías que excluyen a sectores de la población del acceso al sistema de medios: ¿es el mercado, con su mano invisible, el que por cuestiones territoriales, de integración o de transporte no provee un alcance nacional del sistema de medios? ¿Es una decisión política? ¿Son ambas?

En San José de Costa Rica se vinculan los problemas de la participación al sistema de medios cuya tenencia y uso impide que las grandes mayorías accedan a la creación y la producción de mensajes. Es decir, que el concepto aparece complejizado de un modo fundamental, dado que allí se señala la necesidad de complementar postulados y

⁶⁰ Id., p.27.

⁶¹ Id., p.28.

⁶² Id.

reglamentaciones, con acciones concretas destinadas a acercar de un modo real y efectivo a la ciudadanía para que pueda participar en la producción efectiva de mensajes mediáticos. Se propone una puesta en disposición real de los canales de comunicación con respecto a los ciudadanos, y a la vez se recomienda ofrecer mecanismos de experimentación que acerque a las comunidades a los medios. Es de destacar, que dicho acercamiento se produzca a nivel de la comunicación alternativa y local.

Las tensiones generadas alrededor de si se debe ampliar la libertad de expresión, en términos de convertirla en una “libertad para” al incluir los conceptos de Acceso y Participación; o si por el contrario la incorporación de dichos conceptos abren las puertas a la generación de un nuevo derecho “a la comunicación”, dan cuenta de la riqueza conceptual del momento. Es de destacar como, a pesar de las inconsistencias para constituirlos como indicadores-tal como propone Graziano- estos conceptos comienzan a ser prioritarios para definir un sistema mediático nacional más horizontal y democrático.

v. Conclusiones Primera Etapa

En esta primera etapa, podemos ver qué tipo de planificación de la comunicación se está pensando: “ordenar” el sistema existente.

Si la Primera Reunión propone una tipo planificación general sobre el sistema de medios y promueve más bien directrices generales para hacer eficaz el sistema; en la Reunión de 1974, las prioridades se van afinando a la realidad latinoamericana, subrayando la existencia de un sistema desigual tanto en la estructura de propiedad como en la posibilidades de emisión de la mayoría debido a la concentración, aunque se sigue insistiendo en que la planificación debe corregir y ordenar un sistema defectuoso.

En esta primera etapa de reuniones, se trata de vincular el concepto de comunicación con la visión dialoguista (proveniente de Freire) donde un intercambio equilibrado y una interacción de múltiples son las bases sobre las que se sienta esta visión

contrapuesta a aquella que entiende la comunicación como proceso lineal del emisor al receptor.

La conceptualización de Acceso se hace presente de manera muy general y difusa en la mayoría de las reuniones. Si en 1972, se habla de un acceso del sistema de medios que alcance a toda la nación a través de PNC que involucren métodos globales que no dejen excluido a ningún sector de la población; en la Reunión de 1974, no se menciona el Acceso, y se señala, sin embargo, que la comunicación debe estar basada en la distribución equitativa de oportunidades para recibir mensajes. Será recién en 1976, cuando el concepto comienza a trabajarse más específicamente y, se percibe la existencia de desigualdades basada en cuestiones más bien de integración del sistema y territoriales. Todavía no se hace claro el motivo mediante el cual se restringe la posibilidad de acceso pero se lo reconoce como un derecho humano que debe ser garantizado. Es decir que al finalizar esta primera etapa, el Acceso como concepto no es definido, pero si sus problemáticas y su necesidad universalidad dentro de los límites de un país.

La participación también es una temática que aparece en todas las reuniones y se la entiende como un proceso que necesariamente debe formar parte del sistema comunicacional. Se puede ver un desplazamiento del concepto que va desde entenderlo como instancia de cohesión social-al modo de hacer participar al público para integrarlo a valores sociales- más ligado al consumo hasta llegar a entenderla como la necesidad de que las grandes mayorías puedan producir y crear mensajes. Se llega a trabajar la cuestión de la participación como instancia necesaria para satisfacer el derecho a la comunicación de cada uno de los individuos. Es de destacar que en esta definición que busca ampliar la participación en la producción de mensajes por parte de más sectores dentro de una sociedad, que se afina en la Reunión de 1976 de Costa Rica, queda vinculada a la comunicación local y alternativa.

Para finales de esta etapa, los conceptos de Acceso y Participación comienzan a diferenciarse a nivel teórico, y entran en debate en una discusión mayor que es el alcance jurídico y político de la libertad de expresión y el Derecho a la comunicación- debate que marcará la segunda etapa de PNC.

vi. Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación” de 1977

La “Reunión sobre la autogestión, el Acceso y la participación en materia de comunicación” fue realizada en Belgrado (Yugoslavia) entre el 18 y 21 de octubre de 1977, en cumplimiento con las disposiciones de la Resolución 4.151 aprobada por la 19ª Conferencia General de la Unesco de 1976.

Para dicha Reunión se utilizó un documento de trabajo, que postulaba la necesidad de que la ambigüedad de los conceptos de “Acceso” y “participación”, sea revertida por una definición crítica y concreta. El documento de trabajo contenía 5 secciones:

I. Acceso y participación en la comunicación: contexto y definiciones

II. Acceso y participación en las organizaciones de comunicación en el plano nacional: límites y posibles factores limitadores.

a) Países desarrollados

b) Países en desarrollo

III. Acceso y participación en los medios regionales y comunitarios:

a) Países desarrollados

b) Países en desarrollo

IV. Problemas que plantea la adaptación de los medios comunitarios en los países desarrollados.

V. Problemas de acceso y participación en la comunicación: políticas y planificación.

El Informe Final de la Reunión sostiene que, a lo largo de los años, dentro del plano teórico el concepto de comunicación se ha desplazado de un “criterio mecanicista” en la circulación del mensaje, a una conceptualización que contempla *“la variedad de los procesos que entraña el acto de comunicar”* y su relación con el sistema social. Sostiene el Informe Final: *“Con ello, se ha llegado a comprender que, para poder introducir cambios, es indispensable que haya una participación de los destinatarios del*

mensaje: una participación en la construcción del mensaje como mínimo, cuando no en la gestión de la propia estructura de comunicación”⁶³.

En el apartado anterior se ha observado como las visiones sobre el concepto de comunicación se habían desplazado de una primera formulación como “capacidad de información” a concebirla como “proceso de interacción social”. Este desplazamiento permite a su vez sostener teóricamente la necesidad de una participación de los hasta entonces considerados destinatarios de los mensajes, en la emisión de información, tal como vemos que se produce en esta Reunión.

El Informe señala que durante el debate se rescató que la participación, en tanto ha llegado a ser *“teóricamente respetable”*, ya que comenzó a formar parte de muchas consideraciones de documentos internacionales.

Los integrantes de la Reunión aceptaron las siguientes definiciones:

a) Acceso:

“Por definición, el acceso implica la capacidad del público de tener un contacto más estrecho con los sistemas de comunicación, y más concretamente puede referirse a dos niveles: el de la elección y el de la retroacción”⁶⁴.

El primer nivel-de ELECCIÓN-, consiste en:

- “1) el derecho de todo individuo a tener acceso a los materiales de comunicación, el derecho a oír o ver los programas preferidos, cuando lo desee y donde lo desee;*
- 2) la disponibilidad de una gama más amplia de materiales, que elija el público, en vez de ser impuestos por las organizaciones de producción (materiales informativos y educativos, servicios y programas distintos);*
- 3) La transmisión de materiales solicitados por el público.”*

El segundo nivel de Acceso- el de RETROACCIÓN-, por su parte fue entendido como:

- “1) la interacción entre los productores y los receptores de los mensajes;*
- 2) la participación directa del público durante la transmisión del programa;*

⁶³ Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación, *Informe Final*, UNESCO, Belgrado, 1977, p.3.

⁶⁴Id., p.4.

- 3) el derecho a formular comentarios y críticas;
- 4) medios para poder estar en contacto con los productores, los administradores y los directores de las organizaciones de comunicación”⁶⁵

b) Participación

“La participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación”⁶⁶. Esto fue entendido también en diferentes niveles: producción, adopción de decisiones y planificación.

El nivel de PRODUCCIÓN, era entendido como:

- “a) oportunidades sin trabas para que el público (individuos o grupos) pueda producir programas y tener acceso a una ayuda profesional;*
- b) facilitar al público medio o instalaciones técnicas y recursos de producción (es decir, un nivel superior de participación)”*

En el nivel de ADOPCIÓN DE DECISIONES, la participación implicaba la intervención del público en:

- “a) la programación: contenido y duración de los programas; calendarios de programación;*
- b) la dirección, administración y financiación de las organizaciones de comunicación.”*

Y el último nivel de participación -la PLANIFICACIÓN- suponía un derecho del público a colaborar en:

- “a) la formulación de los planes y políticas de las empresas de comunicación: definición de los objetivos, principios de gestión y programación futura;*
- b) la formulación de los planes nacionales, regionales y locales de comunicación”⁶⁷.*

⁶⁵ Id.

⁶⁶ Id.

⁶⁷ Id., p.4-5. Ciertamente se ha añadido en las intervenciones de la Reunión a esta definición por parte de algunos representantes. La participación en materia de planificación entraña que el público trabaje conjuntamente con especialistas de las ciencias sociales y especialistas en sistemas de comunicación en la formulación de las estrategias y metas.

En este punto, el Informe concluye que, *“el acceso se refiere a la utilización de los medios de comunicación social como servicio público”*, definido por las oportunidades para escoger diversas programaciones y la disponibilidad de medios de retroinformación para que el público dé a conocer sus puntos de vistas y exigencias a los medios de comunicación. Por su parte, la participación es entendida como un *“nivel superior”* dentro del sistema de comunicación, donde el ciudadano es representado y consultado en la adopción de decisiones.

3) Frente a esta definición de participación y sus diferentes nivelaciones, se opone la AUTOGESTIÓN entendida como:

“...la forma más adelantada de participación. En este caso, el público ejerce la facultad de adoptar decisiones en las propias empresas de comunicación y participa también plenamente en la formulación de políticas y planes de comunicación”⁶⁸.

Con estos niveles establecidos se puede verificar cómo desde los comienzos del debate internacional, uno de los niveles más altos de participación-en tanto gestión y planificación de la comunicación nacional- estuvo contemplado en todas las reuniones realizadas.

El Informe Final resalta que los participantes de la Reunión destacaron la relación estrecha entre participación en la comunicación e infraestructura sociopolítica. Es decir, la importancia que posee el sistema social a la hora de determinar posibilidades de Participación y Acceso en un sistema nacional de comunicación⁶⁹.

En el apartado *“Países en desarrollo”*, el Informe analiza y examina el Acceso y la Participación en los niveles nacionales, regionales y locales.

⁶⁸ Id., p.5.

⁶⁹ El relato de la experiencia yugoslava (país anfitrión) dentro de la Reunión se dirige en esta dirección. El país contaba con altos grados de acceso, participación y autogestión. El Informe señala que *“...lo que configura todo el proceso de la información es que Yugoslavia es un Estado socialista, que ha concebido y llevado a la práctica la socialización de la información, al igual que la de todos los demás aspectos de la vida socioeconómica”*. En la tercera parte de este trabajo analizaremos esta relación entre el sistema de comunicación y los tipos de Estado.

En el nivel nacional, se señala que existen una serie de trabas que dificultan el Acceso y la Participación. Esas trabas fueron definidas como estructurales -principalmente la ausencia de una infraestructura de comunicaciones-; socioculturales-entre las que se destacan el analfabetismo y el uso de la lengua de los colonizadores, convertida en lengua dominante en perjuicio de otras lenguas originarias; las trabas políticas e ideológicas -entendida como la prioridad estratégica que asume la integración nacional antes que la expresión y las identidades regionales y locales y la exclusión de los puntos de vista que “se oponen a los del gobierno”; y por último, las trabas institucionales- referidas a las percepciones de la función que deben cumplir los profesionales de los medios y su formación inspirada en las necesidades de los países desarrollados.

Se denunció además, el control de los centros urbanos de las experiencias de participación alternativas. En el Informe, se destaca en los niveles regionales y locales, experiencias de América Latina, como ser Radio Sutatenza en Colombia y Radio Tabacundo en Ecuador. Sin embargo, son más las ejemplificaciones de centros u organizaciones que promueven la comunicación popular por métodos innovadores como ser proyecciones, tribunas de casete, etc.

vii. Mac Bride: Un mundo, voces múltiples

El Informe Mac Bride fue el documento sobre comunicación más importante a nivel internacional en el que participaron gran parte de los estados nacionales de todo el mundo. Se trató de la instancia de discusión más elevada y amplia sobre los temas que conciernen a la Información y la Comunicación. Es la cristalización de todo una década de ejercicio intelectual alrededor de la problemática que atañe a la relación entre sistema mediático y el sistema político. En él, también fueron tratados los conceptos de Acceso y Participación, más bien de manera transversal, dentro de otros ejes, en tanto quedaron signados como los elementos a tener en cuenta para analizar la democratización de las comunicaciones.

Si trabajamos sobre la base de rastrear los conceptos de Acceso y Participación, se puede destacar el acento puesto en las tendencias más notorias en el sistema de

medios. Sobre todo lo que respecta a la concentración desde la Segunda Guerra Mundial que los expertos detectan, ha ido incrementándose, más allá de las variaciones en las estructuras de propiedad-que van desde la libre empresa norteamericana a las organizaciones estatales de Europa o las de propiedad gubernamental socialista.

Otro tema fue la transnacionalización del sistema de medios. Frente a esto el Informe, plantea dos conclusiones *“para ayudar a salvaguardar la democracia interna y fortalecer la independencia nacional”*: restricciones al fenómeno de concentración de los recursos que contribuyan al interés público y algunos códigos de conducta para las actividades de las empresas transnacionales en el campo de la comunicación para que no se perjudiquen los objetivos nacionales y los valores socioculturales.

El Informe señala que *“el mejor remedio para los diversos males que afectan ahora las comunicaciones sería su mayor democratización”*. Y ello se logra, cuando el sistema responde a las necesidades sociales y los individuos se convierten en socios activos del proceso comunicacional.

Al igual que en la Reunión sobre participación, acceso y autogestión de Belgrado, el Informe Mac Bride destaca la relación entre el sistema de comunicación y la naturaleza de la sociedad de la que forma parte.

Se resalta como uno de los defectos más extendidos de la comunicación la ausencia de la participación del público en la administración y la toma de decisiones; sobre todo en los países en desarrollo cuyo sistema está en construcción y eso dificulta una representación popular.

Sobre las experiencias denominadas alternativas, se destaca que sus acciones han roto las barreras tradicionales del sistema, incluyendo a los usuarios en la toma de decisiones. En ellas el Informe reconoce la presencia de diferentes grupos que tienen una variable común: el oponerse a la comunicación institucionalizada u oficial. *“Todavía es demasiado temprano para obtener conclusiones firmes sobre estos experimentos de comunicaciones alternativas. Han sido criticados por inducir a los individuos a abandonar la sociedad, mientras que sus partidarios sostienen que se han*

*convertido en una fuerza social genuina*⁷⁰. Vincula a estas experiencias como potenciadoras de la comunicación interpersonal, ya que por su alcance y tiempo de programación no se pueden comparar con los medios masivos, y se afirma que ese no es su propósito.

Si se tiene en cuenta que se está llegando al final de la década, con la conformación de un nuevo paradigma de desarrollo, el énfasis que pone el Mac Bride en la comunicación alternativa se condice con la nueva relación que anunciara Beltrán entre ambos.

Es en esta instancia que entra en juego el Derecho a la Comunicación, cuyo referente es Jean D`Arcy. *“...Ahora está claro para nosotros que este derecho abarca todas estas libertades pero les añade, para los individuos y las sociedades, los conceptos del acceso y la participación, la corriente de información en ambos sentidos, todos los cuales son vitales para el desarrollo del hombre y la humanidad, como advertimos ahora*⁷¹.

- **Las recomendaciones del Mac Bride**

Las recomendaciones del Informe Mac Bride, pueden ser agrupadas en 4 puntos, según Carlsson:

- El desarrollo independiente de los países no desarrollados
- Mejores condiciones para la recopilación de noticias a nivel internacional
- Democratización de las comunicaciones (acceso, participación y derecho a la comunicación)
- Fomento de la cooperación internacional

En las recomendaciones sobre tareas nuevas a realizar, el Informe Mac Bride, logra plasmar estas ideas vinculadas a la comunicación, el desarrollo y políticas nacionales de comunicación. *“La comunicación deberá considerarse como un importante recurso del desarrollo, un vehículo para asegurar la participación política real en la toma de*

⁷⁰ Sean Mac Bride y otros, ob. cit., p.147.

⁷¹ Jean D`Arcy, *The right to communicate* citado en Sean Mac Bride y otros, ob.cit.

*decisiones, una base de información central para la definición de las opciones políticas, y un instrumento para la creación de una conciencia de las necesidades nacionales*⁷².

También en las recomendaciones en pos de lograr la democratización de las comunicaciones, tanto la diversidad como la elección son consideradas una condición necesaria para la participación democrática. Para ello, se recomienda la descentralización de los medios y su diversificación, no solo en su estructura sino para que todos los grupos tengan la posibilidad de formar juicios sobre la base de una información plena y variada. Se recomienda especial atención a las necesidades de las minorías-mujeres, niñas y jóvenes, étnicas, lingüísticas, etc.- y la construcción de una infraestructura que permita una información más abundante, para un público cada vez más amplio, desde múltiples fuentes.

- **Mac Bride, el después**

El Informe Mac Bride es presentado en 1980 en la 21° Conferencia General de la UNESCO, en Belgrado. Como señala Carlsson por primera vez se vería como el sistema político respondería a las recomendaciones para constituir un nuevo orden mundial de la información y la comunicación.

Carlsson reseña que el Informe se recibe sin mucha oposición, aunque las críticas estuvieron presentes, dado que las tensiones Este-Oeste y Norte-Sur aún no se habían diseminado. Los países no alineados sostuvieron que una política de comunicación debía ir en correlatividad con los objetivos que se proponga la política de desarrollo nacional. Éstos mantuvieron la idea de la democratización y el desarrollo de los medios pequeños y locales.

Carlsson postula que para la sorpresa de muchos, el director M`Bow fue muy cauteloso y general en su documento sobre las conclusiones de la Comisión Mac Bride, llegando a decir que *“no era urgente la implementación de las recomendaciones.”*

La Resolución 4/19 sobre la Comisión Internacional para el estudio de los problemas de comunicación adoptada por la 21° Asamblea General de la UNESCO tuvo de este modo

⁷² Sean Mac Bride y otros, ob. cit., p.218.

marcadas diferencias con las recomendaciones del Informe Mac Bride. Carlsson subraya que de los conceptos claves de las recomendaciones del Mac Bride, solo fueron recogidas las dimensiones de desarrollo e identidad cultural. Acceso y Participación por ejemplo fueron dejados de lado, como así también el Derecho a la Comunicación, la Independencia y la Democratización. Y sostiene la hipótesis que quizá el énfasis puesto en el desarrollo fue lo que permitió el consenso y evito poner en la mesa la discusión sobre los cambios estructurales en materia comunicacional. El sistema político licuó un debate-quizá el único-sobre una verdadera democratización de la comunicación

viii. Conclusiones Segunda Etapa

A mediados de los ´70, se abre una segunda etapa en lo que concierne a la definición de las Políticas Nacionales de Comunicación, dejando atrás las postulaciones como mera declaraciones formales. La planificación a través de políticas públicas del sistema de medios, ya no es solo dar un orden a lo establecido sino generar y garantizar mecanismos que permitan un nuevo modelo comunicacional más democrático y pluralista. En esta segunda etapa, se incorporan una serie de definiciones que permiten ampliar y profundizar la formulación de Políticas Nacionales de Comunicación: el derecho a la comunicación, la noción de Servicio Público, la producción nacional y, es allí donde hacen su aparición mas específica los conceptos de Acceso y Participación, como indicadores del grado de democratización de los medios y su articulación con la sociedad, como señala el Informe Mac Bride⁷³.

La cristalización de los términos de Acceso y Participación en esta etapa alcanza su grado máximo en la Reunión de Belgrado: se constituyen específicamente como indicadores y son detallados en todas sus dimensiones, agregándose la Autogestión como instancia suprema del ejercicio de participación.

⁷³ En el Informe Mac Bride se establece de modo muy claro la necesidad de una fuerte participación en términos comunicacionales, para garantizar el desarrollo pleno de la democracia. Aparece con mucha fuerza el reconocimiento de un nivel mayor de participación relacionado con la administración y la toma de decisiones sobre los medios de comunicación, a la vez que se señala una importante carencia de este tipo de avance en los países en vías de desarrollo.

En este sentido se observa que en la segunda etapa, se produce un salto cualitativo. Se trata de un desplazamiento donde el objetivo no solo es generar una apertura en la producción de mensajes, sino también impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones dentro del esquema de medios en distintos niveles. Además, el Acceso, ya no es considerado como un mero proceso de consumos mediáticos, sino que incorpora la cuestión de la multiplicidad y la heterogeneidad de mensajes. Se conceptualiza la influencia del poder mediático sobre el conjunto de las subjetividades y se advierte desde los desarrollos teóricos. Se establece que la democratización deberá apuntar tanto a la propiedad de los medios, como a los contenidos que se emiten, donde deberán prevalecer los principios de diversidad y pluralidad. En esta línea el Acceso y la Participación aparecen como elementos fundamentales para impulsar esa democratización que se pretende, ya que la intervención efectiva de la ciudadanía en el esquema de medios multiplicara las voces y las miradas.

Carlsson señala que la Comisión Mac Bride estuvo fuertemente influenciada por las ideas de los países no alineados. Todas estas discusiones fueron las que permitieron que el nuevo paradigma de desarrollo llega a su máxima expresión teórica y conceptual: una tercera mirada superadora y alternativa a la de la modernización y la dependencia se hace explícita. Conceptos como independencia, identidad cultural, comunicación horizontal y local, sumados a los de Acceso y participación dan base y sustento a los desarrollos teóricos y los fundamentos políticos para la búsqueda que los países de América Latina emprenden a lo largo de estos años.

Así es que se llega a comienzos de la década del `80, con una acumulación jamás antes alcanzada, pero como señalan Mastrini y De Charras⁷⁴, *“la Asamblea de la UNESCO marcó también el comienzo del declive de la lucha por el NOMIC”*. Sin dejar de señalar errores propios del proceso del Informe Mac Bride, no dejan de remarcar que la derrota está fuertemente ligada a la derrota en el plano político de las fuerzas que lo impulsaban. La llegada de las ideas neoliberales produjo un viraje económicos y social que terminó por diluir los impulsos por modificar los desequilibrios en el sistema mediático.

⁷⁴ Guillermo Mastrini y Diego de Charras, *20 años no es nada: Del NOMIC a la CMSI*, ponencia al Congreso IAMCR Porto Alegre, Brasil, 2004, p.3.

No habrá en los años siguientes grandes modificaciones a estos postulados y su inclusión dentro de las agendas públicas se verá totalmente desplazada.

Sin embargo, su importancia y validez concitan un esfuerzo intelectual y político por reinstalarlos. Como señala Exeni en su libro⁷⁵, el desafío de recuperar la discusión por las políticas de comunicación (y en particular el Acceso y la Participación) *“implica cuestionar la esencia misma de la comunicación y, en última instancia, de la política – esto es, del poder-.”*

Y eso implica, no sólo situarlos en el contexto actual, sino marcar cuáles son sus limitaciones y esbozar posibles superaciones en pos de la democratización de las comunicaciones.

En Argentina, esta tarea comienza por un análisis profundo y detallado de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en octubre de 2009 por el parlamento nacional, que derogó la normativa vigente desde la última dictadura cívico-militar.

⁷⁵José Luis Exeni, *Políticas de Comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía*, Plural Editores, La Paz, 1988.

5. EL ACCESO Y LA PARTICIPACION

Indicadores en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En este apartado se desarrollará un análisis que permita determinar en qué nivel la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual contempla e impulsa los conceptos de Acceso y Participación.

Se trabajará sistematizando las conceptualizaciones que se acordaron en Belgrado en la “Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación” de 1977, entendiendo esta instancia como el punto más alto de definición de dichos conceptos. Por un lado, se trata de indicadores que pese a los años que transcurrieron desde su postulación, no perdieron eficacia como herramienta metodológica de análisis. Son los únicos que abordan las dimensiones de Acceso y Participación dentro del sistema de medios de comunicación masiva de manera directa, evitando las derivaciones de ciertas visiones teóricas que como se señalara en la Introducción acentúan ejes que se alejan de una verdadera concepción democratizadora.

Por otro, como se podrá visualizar más adelante en el análisis, el grado de precisión y rigor de las conceptualizaciones si bien permite la sistematización, es necesaria complementarla con otras lecturas y desarrollos para que sea totalmente sólida y precisa. El mapa actual se presenta con nuevos dinamismos y lógicas que no deben obviarse. Por ello, los pondremos en tensión de manera permanente, y atenderemos con especial rigurosidad aquellos aspectos de la Ley 26.522 donde se pueda ver que los indicadores no permiten abordar en todos los aspectos y complejidades a nuestro objeto de estudio.

Resulta necesario e imprescindible dejar en claro que la Ley de Servicios de comunicación Audiovisual forma parte de una política de comunicación que no se limita a ella, pero que sin lugar a dudas dicha ley ocupa un lugar fundamental. En este sentido se debe remarcar nuevamente que el objeto de estudio de este trabajo se centra en el texto de la Ley 26.522 y en su reglamentación, dejando de lado la aplicación de la misma, que si bien constituye un aspecto muy importante, será objeto de próximos trabajos que requieren una distancia en el tiempo para abordar este

proceso, con mas recorrido ya que se encuentra en pleno desarrollo, con muchísimas aristas, avances y retrocesos.

i. ACCESO

En dicha Reunión, tal como se expresó en el apartado anterior, se definió al Acceso como “... *la capacidad del público de tener un contacto más estrecho con los sistemas de comunicación, y más concretamente puede referirse a dos niveles: el de la elección y el de la retroacción.*”

- **Elección**

Sobre el primer nivel, el de ELECCIÓN, se establecieron las siguientes conceptualizaciones sobre su cobertura:

- Un primer punto que señala: “*1) el derecho de todo individuo a tener acceso a los materiales de comunicación, el derecho a oír o ver los programas preferidos, cuando lo desee y donde lo desee*”

Sobre este primer punto, es necesario dejar establecido una cierta contradicción o atenuante sobre este punto, ya que no resulta lo mismo “*acceder a los materiales de comunicación*” que “*el derecho de oír o ver los programas preferidos cuando lo desee y donde lo desee*”. En esta última postulación hay un desarrollo de la capacidad de elección mucho mayor que el de la simple recepción de señales, ya que implica la existencia de una variedad y disponibilidad en la programación que abarque los gustos de los distintos sectores sociales.

Por otra parte, la vaguedad de la definición “materiales de comunicación” impide establecer un alcance firme: ¿se trata sólo del sistema de radiodifusión? ¿Incluye la gráfica?

Para zanjar estas distancias, se tomarán algunas consideraciones de Diego Rossi, que trabaja sobre estos temas. Aclara sobre este punto 1:

“En materia de radiodifusión, el derecho a recibir información está en primer instancia contemplado por la maximización de cobertura del servicio de radio o TV: que en cualquier punto de un territorio determinado pueda recibirse al menos una señal audiovisual. Históricamente, los medios estatales -con una concepción de servicio público- tomaron para sí esta tarea. En los países con modelos de comunicación masiva basados en la lógica comercial, el sector privado careció de interés en establecer esta primera forma de acceso: según su mirada las zonas de bajo poder adquisitivo no tenían razón de ser cubiertas”⁷⁶.

Se entiende entonces que, este primer punto en el nivel de ELECCIÓN, se inscribe en la idea de Acceso Universal de los servicios de radiodifusión y consiste en la recepción por parte de todos los habitantes de una Nación, de algún tipo de señal de comunicación de radio y televisión. La aclaración resulta válida frente a otras miradas que proclamaban al acceso como el aumento del parque receptor de aparatos en vez de la maximización de la cobertura⁷⁷.

Hechas estas aclaraciones, se puede identificar en la ley:

El ARTÍCULO 1°, donde se define el Alcance de la ley, establece que se deberá promover “...el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.”

En el ARTÍCULO 2° que define el Carácter y los Alcances de los servicios de comunicación audiovisual, considerándolos “una actividad de interés público (...)por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e

⁷⁶ Diego Rossi, *Acceso y participación: Políticas activas, condicionamientos de los licenciatarios dominantes y el desafío digital*, CECSO, UBA, marzo 2012, p.5.

⁷⁷ Las visiones del desarrollo como crecimiento analizadas en el Capítulo III, coinciden con esta idea de aumento en cantidad de dispositivos como aumento del desarrollo comunicacional.

investigar informaciones, ideas y opiniones (...)El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación”

Por su parte, el ARTÍCULO 3°, donde se delinear los Objetivos de los servicios de comunicación audiovisual y el contenido de sus emisiones, establece, entre otros:

“a) La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura;(…)g) El ejercicio del derecho de los habitantes al acceso a la información pública; (...) n) El derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad”.

Se puede visualizar de qué manera, el nivel de Acceso Universal, busca ser garantizado a través de los primeros artículos de la ley donde se define lo que se podría denominar el “espíritu” de la regulación. A través, de principios generales como la democratización y la universalización del servicio, se constituye este primer punto en la ley de SCA.

El Acceso es concebido como objetivo primordial de la actividad que ofrecen los servicios de comunicación audiovisual, se lo entiende en términos de igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la prestación de servicios de comunicación. Es decir, que en este primer punto implica el ejercicio y derecho de recibir información de toda la población.

Sobre este primer punto Rossi establece una reparación:

“Sin embargo, atendiendo a las particularidades de las minorías étnicas, y a la población rural dispersa, razones de índole idiomática (no todos hablan las lenguas oficiales) y económica (no todos disponen de pequeñas antenas

parabólicas o equipos necesarios para bajar las señales, si es que éstas no están codificadas), podemos afirmar que aún entrado el siglo XXI existan grupos poblacionales excluidos de la posibilidad de recibir radio y TV”⁷⁸.

Es así que en la ley se encuentran presentes ciertas especificaciones sobre las características que debe tener la condición de recepción y acceso de los servicios de radio y televisión de este primer nivel. Éstas, si bien no se encuentran sistematizadas en la Reunión de Belgrado, hacen al alcance pleno de la universalización en el acceso, haciéndose cargo de las exclusiones-económicas, sociales, étnicas, de lenguaje, entre otras- que todavía persisten en el sistema mediático, tal como señala Rossi. Es interesante como la ley repara en estas particularidad a la hora de cumplir el criterio de universalidad, entendiendo que no se alcanzará su plenitud si persisten exclusiones cualquiera sea su origen.

En este sentido, los ARTÍCULOS^{8°} y ^{73°} hacen referencia a las propiedades de la recepción. El primero de ellos establece que *“La recepción de las emisiones de radiodifusión abierta es gratuita”*. Mientras que el artículo ^{73°} dispone sobre las señales televisivas específicamente que *“Los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción a título oneroso, deberán disponer de un abono social”*. En la nota al pie correspondiente al artículo, se señala que esto se debe a que *“...en ciertos sitios, el prestador de servicio de radiodifusión por suscripción a título oneroso, es el único servicio que existe para mirar televisión.”*

Por un lado, se afirma la gratuidad de la instancia de recepción de las señales de comunicación audiovisual⁷⁹.Y, en caso, de que la prestación sea onerosa, como resulta el cable y la TV por satélite, la misma debe contar con un abono social regido por la ley. En su reglamentación, el artículo ^{73°}, prevé que la Autoridad de Aplicación de la ley establezca los parámetros para la aplicación del Abono Social, contemplando *“como mínimo los siguientes extremos:*

⁷⁸ Id.

⁷⁹ Si bien esta aclaración resulta redundante, se debe entender que es una posibilidad más entre otro tipo de modelos de gestión del sistema de medios.

1) Realidad socioeconómica, demográfica y de mercado de la región y de la localidad de aplicación.

2) Los beneficiarios deberán pertenecer a hogares de escasos recursos, a tal fin se tendrán en cuenta el nivel de ingresos, composición del grupo familiar, situación ocupacional, características de la vivienda, cobertura de salud, entre otros.

3) Los beneficiarios deberán estar inscritos en un padrón elaborado y habilitado a tal efecto por la Autoridad de Aplicación conjuntamente con la Autoridad del área social del Poder Ejecutivo Nacional.

4) Podrá invitarse a las provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que eliminen o disminuyan el monto correspondiente a impuestos y tasas incluidas en la facturación del servicio.”

La justificación de la existencia del abono social se basa en el objetivo de universalizar el acceso al sistema de medios, dado que por una parte, busca que no se excluya a quienes por razones económicas no puedan realizar el gasto. Pero también contempla razones demográficas y de mercado, entendiendo que en algunas regiones sigue siendo la Tv satelital o por cable, las únicas formas de recepción (a falta de la infraestructura necesaria para la transmisión de la televisión abierta -instalación de antenas-) por lo que la provisión en algunas zonas y poblaciones se vuelve muy dificultosa y/o poco rentable. La ley entiende que eso no debe ser motivo para privar a ningún ciudadano de ejercer su derecho a recibir las señales.

Otras consideraciones que se pueden identificar en esta línea de eliminar restricciones al Acceso en el primer punto del nivel de ELECCIÓN, son aquellas que tienen en cuenta la posibilidad de recepción concreta de ciertas minorías sociales: personas con discapacidad visual, auditiva o mental, adultos mayores y pueblos originarios. Porque si bien puede estar garantizado el acceso –en tanto el hecho de recibir una señal-se debe contemplar también la posibilidad de su decodificación total.

En torno al idioma, el ARTÍCULO 9° establece que “La programación que se emita a través de los servicios contemplados por esta ley, incluyendo los avisos publicitarios y

*los avances de programas, debe estar expresada en el idioma oficial o en los idiomas de los Pueblos Originarios*⁸⁰. Esto garantiza la utilización de un lenguaje común a todos los ciudadanos que abarca la infraestructura del sistema de medios, posibilitando la decodificación del mensaje. A la vez, contempla el idioma de los pueblos originarios que a partir de esta ley son considerados como posibles prestadores de servicios de comunicación audiovisual, garantizándole su acceso en tanto minorías lingüísticas.

Considerado como una cuestión de Accesibilidad, el ARTÍCULO 66°, señala que las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, *“...deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (closedcaption), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos”*. Esto responde a ciertos objetivos y metas que se establecen en el marco de la ley como el Artículo 3° donde se establece que los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones deben garantizar el derecho de acceso a la información y a los contenidos de las personas con discapacidad y el Artículo 17° donde se establece que el Consejo Asesor del Audiovisual y la Infancia tiene entre sus funciones: *“i) Promover la producción de contenidos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad”*⁸¹.

La reglamentación de este artículo describe cada uno de los dispositivos adicionales y para qué tipo de programación están asignados: Subtitulado oculto, Audio descripción para personas con discapacidad visual, Audio descripción para personas con

⁸⁰ Este Artículo contempla ciertas excepciones: “a) Programas dirigidos a públicos ubicados fuera de las fronteras nacionales;

b) Programas destinados a la enseñanza de idiomas extranjeros;

c) Programas que se difundan en otro idioma y que sean simultáneamente traducidos o subtitulados;

d) Programación especial destinada a comunidades extranjeras habitantes o residentes en el país;

e) Programación originada en convenios de reciprocidad;

f) Las letras de las composiciones musicales, poéticas o literarias.

g) Las señales de alcance internacional que se reciban en el territorio nacional.

⁸¹ También se pondera dentro de los criterios de evaluación de solicitudes y propuestas (Artículo 34°) la prestación de facilidades adicionales a las legalmente exigibles para asegurar el acceso al servicio de personas discapacitadas o con especiales necesidades.

discapacidad intelectual *-“Entiéndese por audio descripción para personas con discapacidad intelectual, a la programación auditiva secundaria cuyo contenido es transmitido en “lenguaje simplificado” (lenguaje con estructura gramatical básica, no extensa y sin términos técnico)⁸²”*- y Lengua de Señas Argentina.

Además, se establece que la implementación de dichos dispositivos sean realizados con la tecnología de última generación a fin de garantizar *“...servicios de calidad, conforme a la buenas prácticas internacionales.”* y comprendiendo que de ellas dependen, la implementación de nuevas tecnologías no puede menoscabar el derecho a la accesibilidad de información por parte de estas minorías.

Esta disposición permite superar tanto las barreras físicas de la comunicación audiovisual como las barreras cognitivas de capacidad de construcción de sentido, potenciando este punto del Acceso.

Profundizando este sentido de eliminar cualquier tipo de restricción económica para el acceso de la población a los servicios de comunicación audiovisual, es que el Artículo 77° contempla que *“...el ejercicio de los derechos exclusivos para la retransmisión o emisión televisiva de determinados acontecimientos de interés general de cualquier naturaleza, como los deportivos, no perjudique el derecho de los ciudadanos a seguir dichos acontecimientos en directo y de manera gratuita, en todo el territorio nacional”*. De este modo, este artículo garantiza el derecho de acceso universal a los contenidos que resultaran de interés relevante para el público general que históricamente estuvieron en manos exclusivas del sector privado en nuestro país, permitiéndole obtener grandes ganancias⁸³.

⁸² Decreto Reglamentario 1225/10, Art. 66

⁸³ ARTÍCULO 77.- EL CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACION AUDIOVISUAL deberá remitir a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL —AFSCA— el listado de los acontecimientos declarados como de interés general para la retransmisión y emisión televisiva. Decreto de Reglamentación 1225/10

- Un segundo Punto en el nivel de ELECCIÓN que señala “2) la disponibilidad de una gama más amplia de materiales, que elija el público, en vez de ser impuestos por las organizaciones de producción (materiales informativos y educativos, servicios y programas distintos)”

Como se ha aludido anteriormente, el mercado audiovisual no debe regirse únicamente por la lógica eficiente. Es así que, una vez que se hace posible la cobertura total del territorio por algún tipo de señal de servicio de comunicación audiovisual, tal como señala Rossi “...el segundo paso en la potenciación del acceso consiste en brindar la mayor cantidad de ofertas diferentes al receptor de los servicios”⁸⁴. La existencia del fenómeno de la concentración en la producción y distribución audiovisual del sistema de medios masivos produce, según Rossi, graves consecuencias en la posibilidad de recibir ofertas variadas en la programación.

En ese sentido, se pueden observar varios puntos que se direccionan en pos de aumentar la variedad y la diversidad en la programación de los medios.

El ARTÍCULO 65°, establece varias pautas sobre la programación que deben emitir los prestadores del servicio.

1. Los servicios de radiodifusión sonora:

a. Privados y no estatales:

i. Deberán emitir un mínimo de setenta por ciento (70%) de producción nacional.

ii. Como mínimo el treinta por ciento (30%) de la música emitida deberá ser de origen nacional, sea de autores o intérpretes nacionales, cualquiera sea el tipo de música de que se trate por cada media jornada de transmisión. Esta cuota de música nacional deberá ser repartida proporcionalmente a lo largo de la programación, debiendo además asegurar la emisión de un cincuenta por ciento (50 %) de música producida en forma independiente donde el autor y/o intérprete ejerza los derechos de comercialización de sus propios fonogramas (...)

⁸⁴ Diego Rossi, Ob. Cit., p.6.

iii. Deberán emitir un mínimo del cincuenta por ciento (50%) de producción propia que incluya noticieros o informativos locales.

b. Las emisoras de titularidad de Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios y universidades nacionales:

i. Deberán emitir un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción local y propia, que incluya noticieros o informativos locales.

ii. Deberán emitir un mínimo del veinte por ciento (20%) del total de la programación para difusión de contenidos educativos, culturales y de bien público.

2. Los servicios de radiodifusión televisiva abierta:

a. Deberán emitir un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción nacional;

b. Deberán emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción propia que incluya informativos locales;

c. Deberán emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de un millón quinientos mil (1.500.000) habitantes. Cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de seiscientos mil (600.000) habitantes, deberán emitir un mínimo del quince por ciento (15%) de producción local independiente y un mínimo del diez por ciento (10%) en otras localizaciones.

3. Los servicios de televisión por suscripción de recepción fija:

a. Deberán incluir sin codificar las emisiones y señales de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado, todas las emisoras y señales públicas del Estado nacional y en todas aquellas en las que el Estado nacional tenga participación;

b. Deberán ordenar su grilla de programación de forma tal que todas las señales correspondientes al mismo género se encuentren ubicadas en forma correlativa y

ordenar su presentación en la grilla conforme la reglamentación que a tal efecto se dicte, dando prioridad a las señales locales, regionales y nacionales;

c. Los servicios de televisión por suscripción no satelital, deberán incluir como mínimo una (1) señal de producción local propia (...)

d. Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir, sin codificar, las emisiones de los servicios de televisión abierta de origen cuya área de cobertura coincida con su área de prestación de servicio;

e. Los servicios de televisión por suscripción no satelital deberán incluir, sin codificar, las señales generadas por los Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios y universidades nacionales que se encuentren localizadas en su área de prestación de servicio;

f. Los servicios de televisión por suscripción satelital deberán incluir, sin codificar, las señales abiertas generadas por los Estados provinciales, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, y por las universidades nacionales;

g. Los servicios de televisión por suscripción satelital deberán incluir como mínimo una (1) señal de producción nacional propia que satisfaga las mismas condiciones que esta ley establece para las emisiones de televisión abierta;

h. Los servicios de televisión por suscripción deberán incluir en su grilla de canales un mínimo de señales originadas en países del MERCOSUR y en países latinoamericanos con los que la República Argentina haya suscripto o suscriba a futuro convenios a tal efecto, y que deberán estar inscriptas en el registro de señales previsto en esta ley.⁸⁵

En nuestro país, la ciudad de Buenos Aires ha ocupado históricamente un lugar privilegiado a la hora de producir contenidos y además, ha sido la cabecera de las redes de transmisión hacia el resto de las provincias. Esto trae como principal consecuencia una homogenización de la programación tanto radial como televisiva a lo largo y ancho del territorio nacional. Homogenización que incluye los formatos, lenguajes, contenidos, estéticas pero también discursos, opiniones y posicionamientos, afectando gravemente la posibilidad de diversidad y pluralidad de voces.

⁸⁵ La transcripción entera de este artículo se realiza con el objetivo de mostrar detalladamente las contemplaciones que la ley establece con respecto a la promoción y diversificación de mensajes.

Si bien la regulación presente en la ley de SCA no hace referencia ni establece condicionamientos sobre los contenidos, si regula por medio de porcentajes, el origen y producción de los mismos: contenidos locales, independientes, propios, nacionales según cantidad de población y/o emisoras⁸⁶, como así también la inclusión de ciertas señales (locales, estatales, de universidades, propias) en los servicios que no son abiertos.

Otros artículos se enmarcan en este sentido de incrementar la variedad en la programación, garantizando que ciertas minorías históricamente excluidas de los mensajes mediáticos, tengan posibilidad de recibir una programación acorde a sus intereses y necesidades. Esto fortalece el alcance del indicador de este punto, ya que no sólo la ley promueve de manera general la diversidad de mensajes, sino que contempla las necesidades de múltiple programación de los distintos sectores sociales.

Es el caso del ARTÍCULO 68°, que se explaya sobre contenidos para proteger a los niños y niñas, establece que “...el horario desde las 6.00 y hasta las 22.00 horas deberán ser aptos para todo público” tanto en los contenidos de la programación, los avances y la publicidad, quedando el horario apto para mayores comprendido entre las 22.00 y las 6.00.

Y en el apartado b) señala que “La reglamentación determinará la existencia de una cantidad mínima de horas de producción y transmisión de material audiovisual específico para niños y niñas en todos los canales de televisión abierta, cuyo origen sea como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de producción (...)”, quedando establecido un mínimo de 3 horas diarias de programación de los *servicios televisivos abiertos* “destinadas a contenidos especialmente dedicados a niños, niñas y adolescentes.”

En su reglamentación, el Artículo 68° establece además, que al inicio y finalización del horario apto para todo público se deberá colocar la leyenda “A PARTIR DE ESTE MOMENTO COMIENZA EL HORARIO APTO PARA TODO PÚBLICO”, y “A PARTIR DE ESTE

⁸⁶ Para ver en detalle la evolución de estos cambios con la sanción de la ley, ver el *Informe Anual sobre contenidos de la Televisión Abierta Argentina*, Período 2011, AFSCA. Disponible en <http://www.afsca.gob.ar/2012/06/informe-anual-sobre-contenidos-de-la-television-abierta-argentina-periodo-2011/#more-6211>

MOMENTO FINALIZA EL HORARIO APTO PARA TODO PÚBLICO", respectivamente."
Mientras que para el caso de posibles contenidos no aptos para niños en horarios no reservados para público adulto "se deberá insertar la leyenda: "ATENCIÓN, CONTENIDO NO APTO PARA NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES."

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el ARTÍCULO 17°, prevé la conformación del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. Entre las funciones que tiene este organismo con respecto a la programación para ese sector de la población, se destaca:

"a) La elaboración de propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a los niños, niñas y adolescentes; b) Establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes, con el aval de argumentos teóricos y análisis empíricos; (...) l) Establecer y concertar con los sectores de que se trate, criterios básicos para los contenidos de los mensajes publicitarios, de modo de evitar que éstos tengan un impacto negativo en la infancia y la juventud, teniendo en cuenta que una de las principales formas de aprendizaje de los niños es imitar lo que ven." Es decir que no sólo se fomenta la producción de contenidos destinados a los niños y adolescentes sino que además se establecen restricciones en aquellos contenidos que puedan resultar perjudiciales de consumir por ellos⁸⁷.

Otro aspecto importante que este artículo reseña es la elaboración de un Programa de Formación en Recepción Crítica de Medios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Su objetivo consiste en "(2) Formar las capacidades de análisis crítico, apreciación y comunicación audiovisual de los niños, niñas y adolescentes para que puedan ejercer sus derechos a la libertad de elección, de información y de expresión, en su calidad de ciudadanos y de públicos competentes de las obras audiovisuales nacionales e internacionales.(3) Apoyar la creación y el funcionamiento de redes de niños, niñas y adolescentes en las que sus participantes puedan generar acciones

⁸⁷ Los criterios de calidad elaborados se encuentran disponibles en <http://www.consejoinfancia.gob.ar/?p=1073>

autónomas de análisis y creación de sus propios discursos audiovisuales e instancias de circulación de los mismos, como parte inescindible de su formación integral y de su condición de ciudadanos.(4) Aportar a la generación de condiciones de igualdad de oportunidades para el acceso a la información, conocimientos, aptitudes y tecnologías de la información y las comunicaciones que posibiliten la superación de la brecha digital y promuevan la inserción de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la sociedad del conocimiento y el diálogo intercultural que ella reclama.”

Resulta sumamente interesante la contemplación que se hace de la necesidad de desarrollar las aptitudes y capacidades necesarias para elegir y analizar los mensajes que reciben los niños y adolescentes. Se entiende de este modo, su capacidad de ser sujetos plenos de derecho y que en el sistema de comunicación masiva estos sean escuchados, valorados y reconocidos como tales.

Como en el caso del contenido destinado a niños y niñas, donde la ley establece ciertos reparos a tener en cuenta por los prestadores para cuidar la integridad de los más pequeños, el ARTÍCULO 70°, establece que la programación de los servicios de comunicación audiovisual deberán “*evitar contenidos que promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o que menoscaben la dignidad humana o induzcan a comportamientos perjudiciales para el ambiente o para la salud de las personas y la integridad de los niños, niñas o adolescentes*”. De esta forma, se protege al público en general de recibir mensajes que en alguna medida puedan ofender su integridad como sujetos. La lógica de homogenización de discursos no sólo conlleva la exclusión de ciertas representaciones de minorías y postergados sino que al promulgar la diversidad su incorporación puede realizarse desde un lugar estereotipado y discriminatorio. Por ende, este artículo resulta fundamental para el respeto por la diferencia con base en los derechos humanos, sin que la aparición de los más vulnerables en los medios se realice con un lenguaje excluyente. Esto implica una búsqueda por nuevas formas de relatos.

En el mismo sentido en el ARTÍCULO 81°, se establecen especificaciones sobre la emisión de publicidad y su calidad (entendiéndola como parte de la programación), como ser: *“e) Se emitirán con el mismo volumen de audio y deberán estar separados del resto de la programación; f) No se emitirá publicidad subliminal entendida por tal la que posee aptitud para producir estímulos inconscientes presentados debajo del umbral sensorial absoluto; g) Se cumplirá lo estipulado para el uso del idioma y la protección al menor; h) La publicidad destinada a niñas y niños no debe incitar a la compra de productos explotando su inexperiencia y credulidad”*

Profundizando este sentido de eliminar cualquier restricción a la circulación de mensajes diversos, también es contemplada su dimensión económica. El ARTÍCULO 77° contempla que *“...el ejercicio de los derechos exclusivos para la retransmisión o emisión televisiva de determinados acontecimientos de interés general de cualquier naturaleza, como los deportivos, no perjudique el derecho de los ciudadanos a seguir dichos acontecimientos en directo y de manera gratuita, en todo el territorio nacional”*. De este modo, este artículo garantiza el derecho de acceso universal a los contenidos que resultaran de interés relevante para el público general que históricamente estuvieron en manos exclusivas del sector privado en nuestro país, permitiéndole obtener grandes ganancias⁸⁸.

⁸⁸ARTÍCULO 77.- EL CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACION AUDIOVISUAL deberá remitir a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL —AFSCA— el listado de los acontecimientos declarados como de interés general para la retransmisión y emisión televisiva. Decreto de Reglamentación 1225/10

- Un último punto que establece: “3) *La transmisión de materiales solicitados por el público.*”

No se encuentra en este punto regulación al respecto. La ley no interviene en cuestiones de contenidos, por ende deja dentro del abanico de decisiones de producción y editoriales, la publicación o no de lo que el público solicite.

En este análisis, un apartado especial merece las disposiciones que establece la ley sobre los Servicios de Radiodifusión cuya prestación depende del Estado Nacional sobre el nivel de ELECCIÓN en el Acceso.

En el ARTÍCULO 122°, que enumera los objetivos de RTA S.E, se puede identificar: “b) Respetar y promover el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico; c) Garantizar el derecho a la información de todos los habitantes de la Nación Argentina; (...)e) Promover el desarrollo y la protección de la identidad nacional, en el marco pluricultural de todas las regiones que integran la República Argentina; f) Destinar espacios a contenidos de programación dedicados al público infantil, así como a sectores de la población no contemplados por el sector comercial; g) Promover la producción de contenidos audiovisuales propios y contribuir a la difusión de la producción audiovisual regional, nacional y latinoamericana (...) i) Garantizar la cobertura de los servicios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional.”

Y refuerza estas orientaciones generales en el ARTÍCULO 122°, donde establece las obligaciones “para la concreción de los objetivos enunciados Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado”. Si se sigue la línea del nivel de ELECCIÓN, se pueden identificar: “1) Incluir en su programación, contenidos educativos, culturales y científicos que promuevan y fortalezcan la capacitación y la formación de todos los sectores sociales (...) 4) Asegurar la información y la comunicación con una adecuada cobertura de los temas de interés nacional, regional e internacional; (...) 7) Instalar repetidoras en todo el territorio nacional y conformar redes nacionales o regionales (...) 9) Ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

En estos apartados, los dos primeros puntos que establece la Reunión de Belgrado, sobre el nivel de ELECCIÓN (*"1) el derecho de todo individuo a tener acceso a los materiales de comunicación, el derecho a oír o ver los programas preferidos, cuando lo desee y donde lo desee"* y *"2) la disponibilidad de una gama más amplia de materiales, que elija el público, en vez de ser impuestos por las organizaciones de producción (materiales informativos y educativos, servicios y programas distintos)* aparecen explícitos de una manera más clara que el resto de los prestadores: garantizar pluralismo en sus contenidos y el derecho de acceso a la información de todos los habitantes, incorporación de grupos sociales como fuente de opinión, complementar su programación con aquellos contenidos que el sector comercial no produzca y cobertura nacional de las antenas repetidoras. Aparecen nuevos parámetros como la identidad nacional, la pluriculturalidad, la producción latinoamericana que elevan el nivel de exigencia y compromiso del sistema de medios públicos para con el sistema en general en torno a los niveles de ELECCIÓN.

- **Retroacción**

El segundo nivel de Acceso- el de RETROACCIÓN-, fue entendido en la Reunión de Belgrado:

- En primer punto que establece: *"1) la interacción entre los productores y los receptores de los mensajes";*
- Un segundo punto que señala *"2) la participación directa del público durante la transmisión del programa";*
- Un tercer punto que señala y reconoce *"3) el derecho a formular comentarios y críticas";*
- El último punto dentro de este nivel señala que deben existir *"4) medios para poder estar en contacto con los productores, los administradores y los directores de las organizaciones de comunicación."*

Resulta interesante lo que marca Rossi en su texto, en relación a los puntos 1 y 2:

“Respecto de la interacción entre los productores y receptores de los programas, y de la intervención del público en la transmisión de los programas, no deberían confundirse estas formas de maximización del acceso con el primer nivel de la participación, especialmente en nuestro país, donde la muletilla de “programación participativa” se ha venido aplicando indiscriminadamente a diversas producciones que incluyen a gente “no famosa” en el éter o la pantalla. Si bien los aportes de las teorías comunicacionales basadas en la recepción indican la existencia de diversas resemantizaciones que harían difícil establecer cuál es el rol que juega la “gente común” dentro de las programaciones de la radiodifusión, podemos sostener que se habla de retroacción en el acceso cuando la presencia de personas en tribunas, juegos, paneles, entrevistas, es pasiva o está enmarcada dentro de reglas impuestas por el emisor”⁸⁹.

A la generalidad que deja entrever el punto 1, y la mención confusa a la “participación directa” que establece el Punto 2, Rossi aclara que la interacción y los intercambios que puedan darse en este nivel son siempre bajo las reglas que el emisor y sus instituciones asignan. Por ende, la posibilidad de participación del público y el ciudadano en general se ve delimitada a los márgenes de acción que le establecen otros. Esto implica la línea editorial, los espacios dentro de la programación, el contexto, la posibilidad de réplica, entre otras, están determinados por terceros. Por ende, no se deben confundir la interacción como un posible cambio de roles, ya que el público en nada interviene en la condiciones producción de esos mensajes y se mantiene intocable su carácter de receptor.

Entonces estos dos primeros puntos se deben traducir en la legislación en la posibilidad de aparición del público en determinadas partes de la programación.

⁸⁹ Diego Rossi, ob. cit., p.9.

Agrega Rossi sobre este nivel:

“Numerosos países cuentan con emisoras de radio y TV que han dispuesto ombudsman o defensores del público, para canalizar la recepción y el análisis de los comentarios, quejas, sugerencias y cuestionamientos de personas que se sienten afectadas por los contenidos emitidos (...) La retroacción asumida como circunstancia obligante para el radiodifusor o el generador de contenidos se encuentra plasmada en las legislaciones que consagran el derecho de réplica o de respuesta. Si bien el marco legal varía de acuerdo a cada país que lo haya puesto en vigencia, en general el derecho a réplica prospera cuando se trata de recursos presentados por haberse publicado informaciones inexactas o agraviantes”⁹⁰.

El nivel de RETROACCIÓN en lo que respecta a los puntos 3 y 4, se puede sostener que son abiertamente complementarios ya que si en el punto 3, se reconoce el derecho del público a emitir comentarios y críticas, el punto 4 resulta de la efectiva realización de dicha facultad a través de canales de comunicación entre receptores y emisores.

Entonces, en el texto de la ley, estos dos puntos se convierten en la generación de mecanismos que permitan recibir comentarios, análisis, críticas y/o denuncias de los receptores sobre los mensajes que ellos producen.

Hechas estas aclaraciones, se analizarán el nivel de RETROACCIÓN en el Acceso que contempla la ley de SCA y su reglamentación.

Con respecto al punto 1 no se encuentra en la legislación mención alguna sobre el tipo de interacción que deben o pueden tener los productores y receptores. Esto va en línea con la no intervención del texto de la ley en definir contenidos y líneas editoriales que elijan los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual. No se influye en la decisión sobre la forma en que el público aparezca y se muestre dentro de la programación.

⁹⁰ Id., p.9-10

Con respecto al punto 2, el ARTÍCULO 122° señala una serie de obligaciones para la concreción de los objetivos de RTA S.E., entre ellas:

“9) Ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.”

Resulta sumamente significativo que dicha obligación, y se podría agregar el derecho de los ciudadanos de ser considerados fuente de información, sea sólo exigida a los medios públicos. Si bien, no queda establecido el cómo se llevará adelante efectivamente la incorporación en la programación de los grupos sociales, resulta relevante que sea un rol asignado por medio de la legislación de manera obligatoria a los medios que conforman RTA S.E. Esto resalta el rol de complementariedad que se le asigna al Sistema de Medios Públicos con respecto a los privados no estatales, en cuanto a considerar al público como legítimo interlocutor capaz de brindar información.

En la legislación, si bien no hay especificaciones sobre el punto 3, si lo hay sobre el punto 4, dando por sentado la posibilidad del público de ejercer el derecho a formular críticas y comentarios.

El ARTÍCULO 2°, donde se define el carácter y alcances de la definición de los Servicio de Comunicación Audiovisual, el apartado titulado “Legitimación” señala que *“Toda persona que acredite interés podrá requerir a la autoridad de aplicación competente el cumplimiento por parte de los servicios de comunicación audiovisual de las obligaciones previstas en esta ley.”*

Es decir, que en este párrafo se reconoce el derecho que tiene el público⁹¹ de relacionarse con aquéllos que le ofrecen el servicio. Esta disposición se presenta como un plano habilitante para la interacción entre receptores y emisores, con un margen de acción que permite exigir el buen desempeño y apego de los actores a la ley.

⁹¹ La ley resalta que puede realizarlo quien presente interés y no méritos, no dando lugar a posibles exclusiones a la hora de realizar críticas de quién no posea conocimiento académico del tema.

El ARTÍCULO 12°, que establece entre las misiones y funciones de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, “17) Resolver en instancia administrativa los recursos y reclamos del público u otras partes interesadas; (...) 22) Recibir en sus delegaciones y canalizar las presentaciones dirigidas a la Defensoría del Público (En respuesta a múltiples pedidos de federalizar la Defensoría).”(Ver Art. 19)

El ARTÍCULO 15°, que crea el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, que entre sus funciones se destacan: “d) Presentar ante el Defensor del Público los requerimientos del público cuando se solicitare esa intervención por parte de los interesados o cuando, por la relevancia institucional del reclamo, considerase oportuno intervenir en su tramitación.”

El ARTÍCULO 19°, crea la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, estableciéndole las siguientes funciones relacionadas con este nivel de RETROACCIÓN: “a) Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros,(...); b) Llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto; d) Realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicar sus resultados.”

En la reglamentación del ARTÍCULO 72°, establece que se cumplan las obligaciones emergentes de la Ley N° 19.798 de Telecomunicaciones y de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor y sus respectivas modificatorias⁹². Entre ellas se menciona:

⁹² El Artículo 72°, establece una serie de obligaciones complementarias a las instituidas para los licenciatarios y autorizados.

“1. Atención a clientes y usuarios. Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deberán brindar a sus clientes y usuarios la atención debida, poniendo a su disposición los mecanismos que sean necesarios para presentar los reclamos que correspondan. Deberán proporcionar información completa y detallada acerca de todas las características de los servicios ofrecidos.”

Como había resultado en el nivel de ELECCIÓN, hay varios puntos en este nivel de RETROACCIÓN que se encuentran en la ley y su reglamentación que también exceden y/o complementan los postulados de Belgrado.

Por ejemplo el ARTÍCULO 15° (que se había citado anteriormente en el punto 2 del nivel de RETROACCIÓN), establece entre las funciones del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual: “j) Elaborar un Programa de Formación en Recepción Crítica de Medios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a fin de: (...) (3) Apoyar la creación y el funcionamiento de redes de niños, niñas y adolescentes en las que sus participantes puedan generar acciones autónomas de análisis y creación de sus propios discursos audiovisuales e instancias de circulación de los mismos, como parte inescindible de su formación integral y de su condición de ciudadanos.”

Este Programa se complementa con el punto 3, ya que otorga las herramientas necesarias para que la población infanto-juvenil pueda desarrollar su capacidad de análisis de los discursos y representaciones de la realidad que reciben y así poder hacer efectivo su derecho a formular críticas y comentarios sobre los contenidos que reciben.

Por su parte el ARTÍCULO 72°, establece las obligaciones que deben cumplir los titulares de licencias y autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual. Allí se encuentran las siguientes disposiciones:

“e) Cada licenciatario o autorizado debe poner a disposición, como información fácilmente asequible, una carpeta de acceso público a la que deberá sumarse su exhibición sobre soporte digital en internet.” Esa carpeta de acceso público debe de contener una serie de informaciones como quienes son titulares, compromisos de

programación, integrantes del órgano directivo, sanciones, la(s) pauta(s) de publicidad oficial que pudiera recibir el licenciatario, la información regularmente enviada a la autoridad de aplicación, etc.

También se señala en este artículo la obligatoriedad de *“g) Poner a disposición del público al menos una vez por día de emisión a través de dispositivos de sobreimpresión en los medios audiovisuales, la identificación y el domicilio del titular de la licencia o autorización.”*

En su reglamentación el Artículo 72°, establece que:

“Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deberán brindar a los usuarios y/o clientes, en idioma castellano, la información relacionada con el uso de los servicios de comunicación audiovisual y el manejo, instalación y mantenimiento de equipos terminales, así como las facilidades adicionales que éstos brinden.”

ii. PARTICIPACIÓN

La Reunión de Belgrado estableció que *“La participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación”*. Al igual que el concepto de Acceso, la participación también fue entendida en diferentes niveles: el de PRODUCCIÓN, el de ADOPCIÓN DE DECISIONES y el de la PLANIFICACIÓN.

La ley 26.522 define en sus primeros artículos la relevancia que se le da a la participación en tanto se lo considera como objetivo y meta que el Estado debe resguardar dentro de la actividad de radiodifusión.

El ARTÍCULO 2° señala: *“El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación”*. Mientras que el ARTÍCULO 3° establece entre los objetivos para los servicios de comunicación audiovisual y los contenidos de sus emisiones algunos puntos relacionados a la participación como ser: *“a) La promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de*

toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos; (...) f) La promoción de la expresión de la cultura popular y el desarrollo cultural, educativo y social de la población; i) La participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas; l) La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas

Es Rossi nuevamente, quien advierte que para tener una acabada concepción y aplicación del proceso de participación *“deben tenerse en cuenta las formas de representación presentes en el sistema político de la comunidad estudiada, las cuales - dentro de las sociedades occidentales contemporáneas- pueden ser agrupadas en al menos tres vertientes:*

** la delegación de la voluntad política de los votantes dentro de un sistema de democracia representativa (partidos políticos),*

** la intervención de los ciudadanos en organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil (trabajadores, movimientos sociales, asociaciones vecinales de fomento, deportivas o culturales, oyentes y televidentes, otras ONGs, grupos de acción pública globalizados o vinculados por Internet, etc.), o*

** la concurrencia de las personas a un mercado de la información y a una arena política, mensurable a través del consumo y los sondeos de opinión pública (oyentes, televidentes, etc. con un mínimo nivel de organización)”⁹³.*

Esta vinculación entre participación y representación dentro del sistema de medios es la clave para comprender hasta donde se dan los alcances de la multiplicidad de voces, ideas y expresiones de una sociedad. Siguiendo a Rossi, cuando la cuestión de la representación se introduce como problemática se puede observar cómo en una

⁹³ Moulián (1984) en Diego Rossi, ob. cit., p.14.

economía de mercado se da una reducción de la participación democrática a los términos de la capacidad de consumo de bienes culturales: *“el aumento de las posibilidades de acceso (a bienes informativos, de entretenimiento, de educación), es presentado al ciudadano-consumidor como un aumento de su participación en el sistema (de medios)”*⁹⁴. Entonces, la mayor universalización del acceso a los servicios, en todos sus niveles, se intenta presentar como la adquisición de mayores derechos del público para intervenir directamente en el sistema⁹⁵. De este modo, se refuerzan aquellos discursos que se señalaran en la Introducción de este trabajo, donde la ampliación de los productos son entendidos como una mayor participación, cuando la intervención en el sistema tradicional se mantiene con los mismos niveles de concentración.

Por eso, el análisis de los indicadores de Participación resulta vital para dar cuenta de el alcance democratizador del texto de la ley en los términos de concurrencia a los medios en condiciones iguales de los distintos sectores que conforman la sociedad.

- **Producción**

En la Reunión un primer nivel, el nivel de PRODUCCIÓN, fue entendido como:

“a) oportunidades sin trabas para que el público (individuos o grupos) pueda producir programas y tener acceso a una ayuda profesional;

b) facilitar al público medio o instalaciones técnicas y recursos de producción (es decir, un nivel superior de participación)”

Tomando en cuenta esta definición, se identifica que en elARTÍCULO1° de la Ley 26.522, se encuentra reflejado en términos generales este primer apartado, como uno de los principales objetivos que tendrá la legislación⁹⁶.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ El fenómeno del “periodismo ciudadano” se presenta muchas veces como si el público dejara su lugar de receptor para convertirse en productor directo, cuando se sabe que las ediciones y las condiciones de producción son decisiones que toman las empresas de comunicación y no el ciudadano.

⁹⁶ Recordemos que en el apartado anterior, señalamos a los primeros artículos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual como aquellos que definían “el espíritu” de la norma, en los términos de que

Se establece que *“El objeto de la presente ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.”* Resulta interesante que la universalización de las innovaciones tecnológicas aparece en la Ley como una posibilidad de desconcentrar el sistema y fomentar la democratización. Ante una modificación “externa” como lo es el proceso de digitalización⁹⁷, no solo se modifica la forma de producir y transmitir contenidos, sino que mediante la intervención del Estado se logra modificar el “devenir del mercado” para que la ampliación de la cantidad de frecuencias posibles en una misma banda no se traduzca en mayor concentración, sino que por el contrario, que estas innovaciones faciliten la entrada de nuevos actores, promoviendo una mayor participación de la sociedad civil.

En el ARTÍCULO 2° de la Ley se indica en primer lugar lo que implica el concepto de Interés Público bajo el cual se concibe la Ley: *“La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”*. Se garantiza aquí, la posibilidad de que toda la población puede ejercer, no solo su derecho a recibir información, ideas y opiniones –ya mencionado en el apartado de Acceso-, sino también expresar y difundir las propias.

Y este artículo agrega sobre los prestadores que: *“deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles.”*, es decir, que no sólo se busca garantizar la posibilidad que la sociedad emita mensajes sino que

si bien se trata de postulaciones generales y más bien abstractas, hacen a su delineamiento como totalidad.

⁹⁷ El proceso de digitalización fragmenta la señal y la codifica en un sistema binario de unos y ceros (0 y 1), permitiendo que una mejora en la calidad de la señal, a la vez que permite su compresión, de manera que ocupe un lugar mucho menor en la banda de transmisión, con respecto a sistema análogo.

se insta a que haya una igualdad en las posibilidades a la trasmisión propia y al equipamiento y estructura necesario para ello.

En lo referido a este nivel son variados los artículos de la Ley que establecen pautas y cuotas de contenidos que favorecen la participación de sectores locales, regionales y de diversa índole en la generación de los mismos. Se favorece de este modo, no solo el anclaje cultural y las fuentes de trabajo, sino también la intervención activa de los distintos sujetos en los bienes simbólicos que circulan en el mapa de medios.

El principal postulado es el ARTÍCULO 65°, ya mencionado en el Punto 2 del nivel de ELECCIÓN-ampliación de la variedad de materiales de comunicación-. Pero, así como la promoción de diversos orígenes en la estructura de producción permite variar los mensajes, también es condición necesaria para que distintos sectores activos puedan producirlos y pasen a formar parte del sistema. Esta dualidad en el alcance de estas disposiciones también se puede en otros articulados que impulsan por un lado la diversidad de mensajes, pero indefectiblemente conlleva la aparición de actores hasta entonces inexistentes o marginales.

Por ejemplo, en la reglamentación de este inciso se señala que: *“La Autoridad de Aplicación deberá establecer los mecanismos necesarios a fin de fomentar la producción de obras de ficción de origen nacional o local, como así también el tiempo u horas mensuales de programación que contenga ese tipo de obras”*. Esta aclaración resulta interesante de remarcar, ya que dentro de las variadas posibilidades de realización audiovisual, el género ficción es siempre el de más alto costo, quedando relegado por otros como ser los géneros culturales-divulgativos (como los documentales, los musicales o educativos), los de entretenimiento (como el magazine, concursos o talk-shows) o los géneros informativos. Las series, mini-series y telenovelas suelen ser los más costosos por el despliegue de producción que implica. Esta reglamentación busca eliminar las exclusiones que puedan resultar de este formato, a través del fomento por parte de la institución reguladora. Y en el caso de los servicios de televisión por suscripción de recepción fija (satelital y no satelital) también se fijan ciertas pautas, ya no referidas a los porcentajes del origen de la

programación sino relacionadas a la obligatoriedad de incluir ciertas emisiones y señales en su transmisión.

El ARTÍCULO 67° establece la aplicación de cuotas de pantalla del cine y artes audiovisuales nacionales para la TV abierta que *“deberán exhibir en estreno televisivo en sus respectivas áreas de cobertura, y por año calendario, ocho (8) películas de largometraje nacionales, pudiendo optar por incluir en la misma cantidad hasta tres (3) telefilmes nacionales, en ambos casos producidos mayoritariamente por productoras independientes nacionales, cuyos derechos de antena hubieran sido adquiridos con anterioridad a la iniciación del rodaje”*⁹⁸. Esto garantiza la posibilidad de difusión de las producciones cinematográficas de productores nacionales en el circuito de aire, complementando la difusión muchas veces restrictiva de las salas de cine comerciales.

Por su parte, el ARTÍCULO 123°, establece que la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado deberá difundir como mínimo sesenta por ciento (60%) de producción propia y un veinte por ciento (20%) de producciones independientes en todos los medios a su cargo.

Otra forma de promoción y defensa de la participación de nuevas voces, se instrumenta en el ARTÍCULO 153°, que señala la facultad del Poder Ejecutivo Nacional para la implementación de *“...políticas públicas estratégicas para la promoción y defensa de la industria audiovisual nacional en el marco de las previsiones del artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, deberá adoptar medidas destinadas a promover la conformación y desarrollo de conglomerados de producción de contenidos audiovisuales nacionales para todos los formatos y soportes, facilitando el diálogo, la cooperación y la organización empresarial entre los actores económicos y las instituciones públicas, privadas y académicas, en beneficio de la competitividad”*.

⁹⁸ Todos los licenciatarios de servicios de televisión por suscripción del país y los licenciatarios de servicios de televisión abierta cuya área de cobertura total comprenda menos del veinte por ciento (20%) podrán optar por cumplir la cuota de pantalla adquiriendo, con anterioridad al rodaje, derechos de antena de películas nacionales y telefilmes producidos por productoras independientes nacionales, por el valor del cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de la facturación bruta anual del año anterior.

Este artículo es de suma importancia ya que promueve la capacitación, el desarrollo federal y sustentable de contenidos y expresiones, la ayuda profesional y técnica a los actores del mercado y facilidades para quienes ingresan a la actividad audiovisual aquí o en el exterior. En la reglamentación de este artículo se dicta la conformación de Consejos Mixtos integrados por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, referentes del sector privado con o sin fines de lucro y referentes de los sectores públicos, de los servicios de comunicación audiovisual del sector público y académicos y de los sectores del trabajo, con el fin de establecer un proceso de dinamización y planificación estratégica participativa. También se promueve la creación de Consejos Provinciales de Comunicación Audiovisual y el fortalecimiento de agencias públicas de referencia a través de los gobiernos provinciales y municipales con el objeto de sistematizar las oportunidades de crecimiento y definir las principales áreas de intervención para reducir las brechas competitivas del sector⁹⁹.

En este nivel, son los actores de la sociedad civil en distintas instancias de organización los que participan de forma directa en el sistema de medios, lo que permite conseguir un gran nivel de representatividad.

- **Adopción de decisiones**

En el nivel de ADOPCIÓN DE DECISIONES, la participación implicaba la intervención del público en:

- “a) la programación: contenido y duración de los programas; calendarios de programación;*
- b) la dirección, administración y financiación de las organizaciones de comunicación.”*

En lo que respecta al texto de la ley, se encuentra diversas disposiciones que aseguran y resguardan este nivel de participación al permitir la toma de decisiones sobre las

⁹⁹Ejemplo de estas disposiciones es el Programa de Polos Audiovisuales. Ver http://www.tda.gob.ar/contenidos/programa_polos_audiovisuales.html

diversas dimensiones de las propias organizaciones de comunicación a nuevos actores hasta entonces excluidos.

El ARTÍCULO 2° se señala que *“La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro”*

La titularidad de este derecho a prestar servicios de comunicación audiovisual abarca, según el ARTÍCULO 21°, a:

“a) Personas de derecho público estatal y no estatal;

b) Personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro.”

Esta disposición contempla la incorporación y afirmación de una serie de actores sociales como capaces de ser titulares de servicios: Estados provinciales (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Estado municipales, Universidades Nacionales, Pueblo Originarios e Iglesia. En el caso de los privados sin fines de lucro, incluye a las cooperativas prestadoras de servicios públicos¹⁰⁰.

Nos encontramos nuevamente con la concreción de la segunda vertiente que nos citara Rossi sobre las formas de representación política, que trasladado al sistema comunicacional nos permite ver cómo se produce una intervención directa de los actores en el espacio donde interactúan para decidir sobre contenidos, programación y administración de las organizaciones de comunicación y todo lo relacionado a las condiciones de producción de sus propios mensajes. Se hace clara la diferencia con el nivel de RETROACCIÓN del Acceso, donde lo que se resguarda es la participación en la programación en tanto público, sin el poder necesario para establecer los modos y formas.

¹⁰⁰ En Argentina, recién en setiembre de 2005, luego de un fallo de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la ley 22.285 de radiodifusión 35, el Parlamento sancionó la ley 26.053, ampliando como licenciatario a toda "persona física o jurídica", en remplazo del anterior término de "sociedad comercial" que figuraba en el artículo 45.

Le ley, a través de su ARTÍCULO 24°, establece un plus en la concreción de este indicador, estableciendo como condición de admisibilidad para la obtención de licencias por parte de personas físicas el *“ser mayor de edad y capaz”*. En la nota al pie del mismo se detalla que durante el debate del anteproyecto de ley *“Se ha cuestionado el concepto de idoneidad y de experiencia en el sector como requisito para ser licenciario, atento que afectaría a los nuevos actores que propone la ley”*. De este modo, se despeja la posibilidad de exclusión de prestadores que busquen incorporarse al sistema, exigiéndosele la dimensión de la propia capacidad para operar.

En el mismo sentido se dirige ARTÍCULO 28°, que incorpora entre los requisitos generales para la evaluación de propuestas para la adjudicación de licencias el arraigo y la propuesta comunicacional, como señala la nota al pie del mismo reemplazando *“el requisito de trayectoria y experiencia en el sector, a los fines de permitir el ingreso de los nuevos actores”*.

- **Planificación**

Y el último nivel de Participación -la PLANIFICACIÓN- presupone un derecho del público a colaborar y formar parte activa en:

“a) la formulación de los planes y políticas de las empresas de comunicación: definición de los objetivos, principios de gestión y programación futura;

b) la formulación de los planes nacionales, regionales y locales de comunicación.”¹⁰¹

El recorrido histórico que se realizó marca como desde los comienzos este nivel fue siempre contemplado por los expertos en las reuniones relacionadas a PNC. El piso más alto de Participación siempre fue clave en los postulados que terminaron por definir el sentido de las Políticas Nacionales de Comunicación. En la gran mayoría de

¹⁰¹ Ciertamente se ha añadido en las intervenciones de la Reunión a esta definición por parte de algunos representantes. La participación en materia de planificación entraña que el público trabaje conjuntamente con especialistas de las ciencias sociales y especialistas en sistemas de comunicación en la formulación de las estrategias y metas.

las reuniones, la necesidad de participación de la sociedad civil se erige como un eje fundamental para el éxito de la misma.

Resulta interesante en este sentido, analizar lo sucedido en el periodo anterior a la sanción de la Ley 26.522, donde se puede observar la puesta en marcha de lo que se conceptualiza como la forma más adelantada de participación: la ciudadanía interviene activamente en la formulación de una nueva ley que habrá de organizar y marcará de un modo muy fuerte al sistema de medios, en tanto eje central de una serie de políticas públicas referidas al sector.

Cabe señalar que un grupo de personas relacionadas con la esfera de la comunicación: docentes, comunicadores sociales, medios comunitarios, organismos de derechos humanos, profesionales de la actividad y académicos, habían conformado varios años antes lo que se conoce como “Coalición por los 21 puntos para una radiodifusión democrática”. Desde allí configuraron una serie de puntos medulares sobre los cuales se debía constituir una nueva ley que regulase a los medios, desde una mirada democrática e inclusiva, capaz de reemplazar el decreto-ley 22.285 de 1980. Esto resultó un antecedente fundamental para lo que luego fue la configuración del anteproyecto de ley de medios, que contó con la participación de la Coalición y el asesoramiento central de muchos de sus integrantes.

El anteproyecto de la Ley de Servicios de comunicación Audiovisual fue presentado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en un acto realizado en La Plata el 18 de marzo del 2009. A partir de ese momento se desarrollaron en el país una serie de foros consultivos en todas las provincias, con participación de diversos sectores de la sociedad civil (medios comunitarios, sectores académicos y profesionales, pueblos originarios, etc.). Durante este proceso se realizaron numerosos aportes y correcciones al anteproyecto de Ley antes de que llegase para su discusión en el Congreso.

La experiencia de los foros de discusión del anteproyecto constituyó una herramienta novedosa y muy exitosa en términos de incorporación al debate de numerosos sectores de la sociedad civil. Se abrieron canales directos de participación para discutir y aportar consideraciones de manera efectiva y sin intermediarios el diseño de una ley

de gran relevancia. De este modo podemos afirmar que se está en presencia, desde el punto de vista de los indicadores con los que trabajamos, de un nivel muy alto de participación donde el público tiene la posibilidad de trabajar, junto a especialistas de distintas áreas, en el proyecto de un elemento fundamental en la política nacional de comunicación.

El grado elevado de participación implica una expansión de los límites de la esfera pública de discusión, límites que se hacen más permeables por una decisión gubernamental que busca generar consenso mediante la ampliación de la base de sustento de dicha demanda convertida en cuestión¹⁰². La incorporación directa de sectores de la sociedad civil en la discusión de una ley, produce un desplazamiento de los paradigmas establecidos mediante los que se encausaba la participación representativa tradicional. Se produce un salto cualitativo en el modo de intervención en los ámbitos de decisión, ya que muchas de las discusiones y consecuentes aportes fueron incorporados a la letra de la ley, que se corre de una nomenclatura de tono legal, encriptado y cerrado para el ciudadano de a pie, desarrollando un lenguaje mucho más cercano.

Esto habilita la concreción de la condición de ciudadanía propuesto por Mata, en términos de ser sujetos parte de la elaboración de las reglas ordenadoras en los ámbitos donde se construye poder, en este caso del sistema mediático.

Retomando aquello que planteara Rossi sobre las vinculaciones entre la Participación y las formas de representación políticas vigentes en la sociedad, se puede analizar que en nuestro país la generalidad es la delegación de la voluntad política de los votantes dentro de un sistema de democracia representativa (partidos políticos).

Es el caso de la creación de la Comisión Bicameral Permanente de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual dentro del ámbito del Congreso de la

¹⁰² Cuando se refiere a una “cuestión”, se hace en términos de Oscar Oszlak y Guillermo O’ Donell entendiéndolo que una cuestión es una necesidad o demanda socialmente problematizada. En este caso, una nueva ley de medios era una demanda sostenida por distintos grupos (facultades de comunicación, La Coalición por los 21 puntos para una radiodifusión democrática, asociaciones de medios comunitarios), pero dicha demanda se convirtió en cuestión cuando el gobierno intervino y decidió impulsar e instalar dicha discusión.

Nación compuesta por ocho (8) senadores y ocho (8) diputados nacionales, como lo señala el ARTÍCULO 18°. En esta institución los representantes políticos son los toman determinado tipo de decisiones en el ámbito comunicacional en nombre de los ciudadanos que los han elegido.

Lo mismo sucede en términos de representación política con la Autoridad de Aplicación, donde el ARTÍCULO 14°, establece que su conducción y administración será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional. La composición de ese directorio es una mixtura entre representantes políticos y académicos: 1 presidente y 1 director designados por el Poder Ejecutivo nacional; 3 directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo 1 a la mayoría o primer minoría, 1 a la segunda minoría y 1 a la tercer minoría parlamentarias; 2 directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.

Pero la ley 26.522, dado el fuerte antecedente que instauró su proceso de discusión y debate, no podía más que incorporar a su diseño institucional a los distintos sectores de la sociedad civil que formaron parte de su armado, representados en distintos organismos y entidades. De este modo, se complejizan los niveles de representación y participación no sólo por la incorporación de sectores nuevos, sino que en definitiva se trata de una lógica política diferente a la que rige en la generalidad de sistema de representación político vigente, constituyéndose en un desafío para ambos.

En lo que respecta al texto de la ley, se encuentra en el ARTÍCULO 2° con respecto a la Legitimación que *“Toda persona que acredite interés podrá requerir a la autoridad de aplicación competente el cumplimiento por parte de los servicios de comunicación audiovisual de las obligaciones previstas en esta ley. Este derecho incluye el de*

participar en las audiencias públicas establecidas como requisito de prórrogas de licencias, entre otras”.

En esta última parte identificamos que se promueve la participación de la sociedad civil en las audiencias públicas, lo que puede clasificarse dentro de este nivel de PLANIFICACIÓN en la medida en que se interviene mediante el control en una política pública de comunicación. El requisito para prorrogar licencias incluye la contribución de la comunidad que brindará su parecer en la recepción de los servicios de comunicación audiovisual del área de prestación.

El ARTÍCULO 16° crea el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual cuya integración está compuesta por:

a) Un (1) representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia;

b) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial;

c) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro;

d) Un (1) representante de las emisoras de las universidades nacionales;

e) Un (1) representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación;

f) Un (1) representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones;

g) Tres (3) representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación³⁰;

h) Un (1) representante de las sociedades gestoras de derechos³¹;

i) Un (1) representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Esto conforma un total de 14 representantes¹⁰³ que entre otras funciones, tiene a su cargo colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión, proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias y diversas acciones que se complementan al trabajo de otros organismos que crea la ley.

Otro marco institucional plantea el ARTÍCULO 17° que da origen al Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia con un carácter *“multidisciplinario, pluralista, y federal integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes.”*

Principalmente este órgano asesor tiene entre sus facultades la elaboración de propuestas para incrementar la calidad de la programación dirigida a los niños, niñas y adolescente; investigaciones y análisis de contenidos pertinente para este público.

Otra organismo que incluye sectores de la sociedad civil es el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos cuyo objetivo es *“el control social del cumplimiento de los objetivos de la presente ley por parte de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y funcionará como ámbito consultivo extraescalafonario de la entidad”*

El ARTÍCULO 124° señala que estará integrado por los siguientes sectores:

“a) Dos (2) a propuesta de las Facultades y carreras de Comunicación Social o Audiovisual o Periodismo de universidades nacionales;

b) Tres (3) a propuesta de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados desempeñándose en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado al momento de la designación;

¹⁰³ No se cuentan los 24 representantes de las provincias dado que corresponden a funcionarios públicos que responden a la lógica representativa tradicional.

c) Dos (2) por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias;

d) Seis (6) a propuesta de los gobiernos jurisdiccionales de las regiones geográficas del NOA; NEA; Cuyo; Centro; Patagonia; Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

e) Uno (1) a propuesta del Consejo Federal de Educación;

f) Dos (2) a propuesta del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que representen a entidades u organizaciones de productores de contenidos de televisión educativa, infantil o documental;

g) Uno (1) a propuesta de los Pueblos Originarios.”

Son 11 representantes de diferentes sectores de la sociedad civil que tendrán en su competencia convocar a audiencias públicas para evaluar la programación, los contenidos y el funcionamiento de R.T.A. Sociedad del Estado, aportar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de R.T.A. Sociedad del Estado, fiscalizar el cumplimiento de sus objetivos y denunciar incumplimientos por ante la Comisión Bicameral, además de convocar semestralmente a los integrantes del directorio a efectos de recibir un informe de gestión, entre otras.

Se puede ver entonces cómo se promueve la Participación en el nivel de PLANIFICACIÓN mediante la constitución de diversos organismos que cumplirán un rol importante en el acompañamiento de la aplicación de la ley.

- **Autogestión**

Frente a esta definición de participación y sus diferentes nivelaciones, se erige como el nivel más alto de participación, la AUTOGESTIÓN entendida como:

“...la forma más adelantada de participación. En este caso, el público ejerce la facultad de adoptar decisiones en las propias empresas de comunicación y participa también plenamente en la formulación de políticas y planes de comunicación.”

No se encuentra en la reglamentación artículos encuadrados en esta concepción, dado que existe una multiplicidad de tipos de actores dentro del Mercado, Estado, Sociedad Civil, por lo que ninguno de ellos se autorregula.

iii. DISPOSICIONES INDIRECTAS

En la ley hay varios artículos que de manera indirecta vienen a garantizar mayores grados de igualdad en los niveles de Acceso y Participación. Se entiende sobre todo la relación compleja que existe para generación de instancias más equitativas para la toma de decisiones en sus múltiples posibilidades. Son disposiciones que no se encuadran directamente en las formulaciones de la Reunión de Belgrado pero que sin embargo, buscan darle un sentido más profundo a sus definiciones.

- **Reserva de espectro**

El ARTÍCULO 89°, prevé la reserva de frecuencias y porcentajes de espectro radioeléctrico. En el caso de todos los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reserva una frecuencia AM y otra FM, sumada a una licencia de TV abierta; todos los Estados municipales tendrán reservada una frecuencia de radio FM; todas la Universidades Nacionales contarán con una frecuencia de TV abierta y una frecuencia de radiodifusión sonora, y en el caso de los Pueblos Originarios tienen reservada una frecuencia de radio AM y FM y una señal de TV abierta.

Además, este artículo introduce en su inciso e) un avance al reservar el 33% del espectro en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestre para las personas de existencia ideal sin fines de lucro. Esto representa un especial trato diferencial frente al sector privado comercial para garantizar la efectiva participación de sectores históricamente excluidos del mapa de medios, comprendiendo que no solo las barreras legales son las que impiden el ingreso al sistema de medios, sino, y sobre

todo las económicas. La reserva implica comprender que librado a los mecanismos del mercado, el sector privado comercial logra ocupar todo tipo de lugares dentro del espectro y apropiárselos, dada su inmensa capacidad de sinergia.

La reserva posibilita entonces por un lado, que se asegure el espacio para que nuevos actores ingresen al sistema además de garantizar una variedad en los contenidos dado el origen de esas producciones.

- **Régimen especial**

El ARTÍCULO 49°, instaura a través de la autoridad de aplicación, un régimen especial para emisoras de baja potencia¹⁰⁴ que adjudicará licencias de manera directa para los servicios de comunicación audiovisual abierta de muy baja potencia *“en sitios de alta vulnerabilidad social y/o de escasa densidad demográfica y siempre que sus compromisos de programación estén destinados a satisfacer demandas comunicacionales de carácter social”*. Esto permite garantizar el Acceso en dichas zonas y a la vez incorporar nuevos actores al sistema que cumplan con el rol más esencial y primigenio de la comunicación como es su carácter trasmisor de información.

- **Requisitos y Condiciones para la titularidad**

En el ARTÍCULO 12°, cuando se detallan las misiones y funciones de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, se traza un camino que tiene como objetivo favorecer mayores condiciones de igualdad relacionado a los modos de 7): *“Elaborar y aprobar los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de servicios de comunicación audiovisual.”*

¹⁰⁴Lo llamativo en esta definición es la desvinculación que se realiza entre emisora de baja potencia y comunitaria. Históricamente, como se ha observado en el análisis de los indicadores, la comunicación comunitaria en sus diversas vertientes (alternativa, popular, etc.) ha sido ligada al carácter local restringiendo su llegada. La ley de SCA en cambio, las distingue, estableciendo que las emisoras comunitarias en ningún caso podrán ver circunscripto su alcance geográfico de cobertura.

La reglamentación de este Inciso, señala que: *“En los pliegos de bases y condiciones para la obtención de licencias de televisión, se contemplará la asignación de mayor valor o puntaje a la propuesta que incorpore un porcentual significativo dentro del especificado para la producción nacional o local, y que involucre a autores, técnicos, actores, músicos, directores y artistas, que corresponda a obras de ficción.”*

En el mismo sentido, el ARTÍCULO 34°, que indica los criterios de evaluación de solicitudes y propuestas para la adjudicación de los servicios de comunicación audiovisual, señala en su inciso a) y b) que serán considerados: la ampliación (o mantenimiento) del pluralismo, las garantías a la libertad de expresión de ideas y opiniones; y en su inciso f) y g) que serán valorados el aporte al desarrollo de la industria de contenidos y el desarrollo de determinados contenidos de interés social. En la nota al pie de este artículo se subraya que múltiples aportes en el debate solicitaron la enunciación de criterios para la elaboración de los pliegos que hagan énfasis en la función social y los aspectos culturales, en vez de preponderar exclusivamente la dimensión patrimonial¹⁰⁵.

En la reglamentación de estos incisos, se señala respectivamente que en la evaluación se asignará mayor valor o puntaje a las propuestas vinculadas con la producción local y que deberán tenerse en cuenta favorablemente, entre otros aspectos, *“la propuesta que tienda a la desconcentración de la propiedad de los servicios de comunicación audiovisual; (...) y el respeto y fomento a la pluralidad de voces.”*

En el Régimen de adjudicación de propuestas, el ARTÍCULO 36°, dispone con respecto a la calificación de propuestas, que *“la autoridad de aplicación deberá insertar la grilla de puntaje a utilizar correspondiente a la propuesta comunicacional, conforme los objetivos expuestos en los artículos 2º y 3º, así como una grilla de puntaje referida a la trayectoria de las personas de existencia visible que formen parte del proyecto, a fin de priorizar el mayor arraigo”.*

¹⁰⁵ El ARTÍCULO 35° establece que la capacidad patrimonial será evaluada a efectos de verificar las condiciones de admisibilidad y viabilidad de la propuesta. Pero la complementariedad de otros artículos establece que no es el único criterio.

En términos generales lo que se observa es que en todo el proceso de asignación de frecuencias son utilizados valores y criterios relacionados al pluralismo y la diversidad que potencian los alcances de los postulados de Belgrado.

- **Limitación de redes**

En un sistema de medios históricamente conformado con centralidad en Buenos Aires y repetidoras de programación en el resto de las provincias, la limitación de redes representa un avance en la generación de espacios que permitan la incorporación de nuevos productores de mensaje, y por ende, ampliar el alcance de la Participación.

El ARTÍCULO 62° señala que es la Autoridad de Aplicación quien debe analizar y autorizar las transmisiones simultáneas de las emisoras de radiodifusión integrantes de una red. Y agrega que *“No podrán constituirse redes de radio y/o televisión entre licenciatarios con una misma área de prestación, salvo que se tratase de localidades de hasta cincuenta mil (50.000) habitantes, y siempre que se trate de retransmisión de contenidos locales.”*

Por su parte, el ARTÍCULO 63°, postula que se permite la constitución de redes de radio y televisión exclusivamente entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio con límite temporal, según las siguientes pautas:

“a) La emisora adherida a una o más redes no podrá cubrir con esas programaciones más del treinta por ciento (30%) de sus emisiones diarias;

b) Deberá mantener el cien por ciento (100%) de los derechos de contratación sobre la publicidad emitida en ella;

c) Deberá mantener la emisión de un servicio de noticias local y propio en horario central.”

- **Disposiciones anti monopólicas y económicas**

En un mapa mediático constituido principalmente por actores privados con fines de lucro (sin un sistema público que pueda complementarlo) lo que implica su funcionamiento con una lógica mercantil de búsqueda de ganancias, el establecimiento de medidas anti monopólicas por un lado, y la disposición de beneficios económicos para sin fines de lucro por otro, se erige como una forma adicional de garantizar una igualdad en las oportunidades de acceso, sabiendo que muchas veces son las barreras económicas las que impiden el ingreso de nuevo actores.

En el ARTÍCULO 12° al detallarse las misiones y funciones de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, se pueden distinguir:

“10) Velar por el desarrollo de una sana competencia y la promoción de la existencia de los más diversos medios de comunicación que sea posible, para favorecer el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y la comunicación; (...) 13) Promover y estimular la competencia y la inversión en el sector. Prevenir y desalentar las prácticas monopólicas, las conductas anticompetitivas, predatorias y/o de abuso de posición dominante en el marco de las funciones asignadas a este organismo u otros con competencia en la materia.”

El ARTÍCULO 25°, en su apartado b) establece entre las condiciones de admisibilidad *“No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual extranjeras”*. Mientras que en los que respecta a las personas de existencia ideal sin fines de lucro, se introduce la prohibición de que sus directivos y consejeros tengan algún tipo de vinculación con empresas de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones, nacionales o extranjeras del sector privado comercial¹⁰⁶.

¹⁰⁶“Para el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse que el origen de los fondos de la persona de existencia ideal sin fines de lucro no se encuentra vinculado directa o indirectamente a empresas de

El ARTÍCULO 45°, por su parte, establece una serie de garantías con respecto a la multiplicidad de licencias que pueda tener un mismo licenciatario “*A fin de garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local*”. En un espectro finito, cuando la Ley limita la concentración de licencias, favorece la participación de nuevos actores en el mapa de medios. El control y la desconcentración tienen un efecto positivo en la promoción de la diversidad y es por ello que se establece esta serie de limitaciones en distintos niveles.

“1. En el orden nacional:

a) Una (1) licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital. La titularidad de una licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual;

b) Hasta diez (10) licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico;

c) Hasta veinticuatro (24) licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. (...)

La multiplicidad de licencias —a nivel nacional y para todos los servicios— en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35%) del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios referidos en este artículo, según corresponda.

2. En el orden local:

servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones, nacionales o extranjeras del sector privado comercial”.

- a) Hasta una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM);*
- b) Una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) o hasta dos (2) licencias cuando existan más de ocho (8) licencias en el área primaria de servicio;*
- c) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta;*
- d) Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva abierta siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción;*

En ningún caso la suma del total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario, podrá exceder la cantidad de tres (3) licencias.

3. Señales:

La titularidad de registros de señales deberá ajustarse a las siguientes reglas:

- a) Para los prestadores consignados en el apartado 1, subapartado "b", se permitirá la titularidad del registro de una (1) señal de servicios audiovisuales;*
- b) Los prestadores de servicios de televisión por suscripción no podrán ser titulares de registro de señales, con excepción de la señal de generación propia (...)"*

Como forma de resguardar posibles acciones destinadas a la concentración mediática, el ARTÍCULO 48°, introduce que "Previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, se deberá verificar la existencia de vínculos societarios que exhiban procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social.

Por último, identificamos un artículo que busca favorecer desde el punto de vista económico la participación en los distintos niveles de nuevos actores sociales, facilitando los recursos necesarios para los sectores con menor capital económico. En

un mercado con las características que presenta el sector audiovisual una vez realizada la apertura mediante la legislación, uno de los principales impedimentos para que nuevos actores se incorporen al mapa de medios es, sin lugar a dudas, el factor económico. Que si bien aparece como un condicionante externo, debemos pensar que la economía de las industrias culturales, y en especial del mercado audiovisual, juega un rol muy importante en la disposición y posicionamiento de los distintos medios.

En este marco, se identifica el ARTÍCULO 97° que señala el destino de los fondos recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)¹⁰⁷.

“a) El veinticinco por ciento (25%) del total recaudado será asignado al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales;

b) El diez por ciento (10%) al Instituto Nacional del Teatro; (...)

f) El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización;

g) El dos por ciento (2%) al Instituto Nacional de Música.”

Estas instituciones poseen entre sus finalidades la promoción de producciones nacionales, locales e independientes, y su financiación permite a más sectores el desarrollo de calidad y cantidad de realizaciones. A esto se suma, la financiación en parte de proyectos comunitarios, sin fines comerciales y de diversa índole con el objetivo de que se tornen viables y sustentables dentro del mercado.

¹⁰⁷ Los gravámenes que surgen de la ley están a cargo de la Autoridad de Aplicación por vía de la AFIP (art. 94)

6. EL DESAFÍO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS. Algunas consideraciones

“Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas”

Mario Benedetti

La de los medios de comunicación, como toda industria cultural, presenta una característica especial que enriquece, a la vez que complejiza su análisis: se trata de la doble cara de los bienes culturales. Porque son bienes simbólicos a la vez que bienes económicos y esa doble identidad trae aparejada como consecuencia directa, la necesidad de atender características que muchas veces entran en tensión y obliga a pensar la existencia de un doble mercado. Donde algunas soluciones o políticas democratizadoras que se aplican al mercado económico no repercuten en el mercado simbólico y viceversa. En tanto el flujo de bienes simbólicos en general aparece condicionado por el factor económico, muchas veces las tendencias culturales que determinan las pautas de consumos, en el mercado de medios masivos, hacen que nuevos licenciatarios terminen por adoptar la lógica efectiva de producir “lo que la gente quiere”.

Surgen así nuevas preguntas, y temas que se deben empezar a discutir. La Ley 26.522 es un punto importante, un logro, para años de discusión, para años de debate de distintos sectores (Coalición por una Radiodifusión Democrática, carreras de comunicación, especialistas en la materia, sindicatos, medios comunitarios, etc.), pero no es un punto de llegada, por el contrario, constituye una base de partida para continuar con el proceso de democratización del sistema de medios de comunicación. Como ya se ha analizado exhaustivamente, la ley recupera nociones y principios fundantes de los conceptos de Acceso y Participación emergentes en la década del `70. Pero a su vez, abre muchísimos debates en cuanto a los modos efectivos de ampliación de derechos en torno estos indicadores. Donde sin lugar a dudas un eje fundamental para pensar y analizar, es la participación del sector de los sin fines de lucro.

En un artículo publicado en el diario Página 12 nos referíamos a esta cuestión:

“El sector de los sin fines de lucro construirá su perfil de muy variadas y distintas formas. Lo que es seguro es que si se pretende una comunicación que pueda disputar audiencia, que tenga como objetivo cierta masividad, que salga a competir y complementar la agenda de los medios comerciales, lo deberá hacer desde parámetros de calidad de imagen, de montaje y escenografía a los que la audiencia ya está habituada. Esto no implica que se deba realizar una superproducción, sino que se debe buscar el equilibrio entre calidad técnica y calidad de contenidos. Un mensaje distinto, novedoso y original estará destinado al aislamiento si no es capaz de partir de un piso ya establecido de parámetros de producción.

Todo este debate es necesario si creemos que los medios alternativos deben salir a disputar sentido, si entendemos la comunicación como el espacio donde se dirime hegemonía. Por el contrario, se tratará de un debate ambiguo y poco sustancioso si se piensa que los nuevos medios están destinados a producir sentidos marginales.

(...) Cualquier discusión que evite hablar de costos y rentabilidad se quedará en postulados y vaivenes retóricos que no lograrán modificar el tablero para que más sectores puedan jugar sus fichas, porque de eso se trata”¹⁰⁸.

De ese modo se esbozó una de las principales tensiones con la que se enfrenta el proceso de democratización del sistema de medios. La inclusión de un sector hasta antes postergado, produce un cambio en el paradigma. Se debe repensar las lógicas de un mercado donde el aspecto económico es el que organiza la producción, pero a la vez no debe serlo todo. Los principales problemas en cuanto a la participación efectiva del tercer sector están referidos a la sustentabilidad de los medios sin fines de lucro. La ley 26.522 habilita su ingreso como potenciales poseedores de licencias y les reserva una parte del espectro, otorgando de este modo, un marco de protección en tanto se

¹⁰⁸ Eliana Maffullo y Santiago Stura, *Modificar el tablero*, La Ventana, Página/12, 21/11/2013 <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-208264-2012-11-21.html>

los deja de considerar como medios ilegales, y se les permite operar, pero ese permiso es la condición necesaria, no suficiente.

Una cuestión no menor que se hace necesario remarcar es la limitada promoción a la conformación de condiciones que generen mayor igualdad en la dimensión económica para sostener niveles de Participación equitativos y por ende una verdadera diversidad de mensajes. En la norma no se establece ningún procedimiento relacionado a la distribución de pauta oficial o algún otro tipo de financiamiento o régimen específico para el sustento de los medios comunitarios, ya sea directo o indirecto. La ley de Servicio de Comunicación Audiovisual sólo delinea la facultad que tienen los prestadores de obtención de publicidad como modo de financiamiento. Este método, propio del régimen de acumulación de lucro, subsume a su lógica de maximización de la ganancia a los sin fines de lucro. La no definición de un régimen específico para éstos, vuelve dificultosa la aplicación real y efectiva de toda la articulación de la regulación en términos de participación de la comunidad dentro del sistema de medios.

Esto nos lleva nuevamente a abordar la cuestión de fondo, que es la de un mercado económico donde la lógica comunitaria entra a jugar en un terreno donde se generan muchas tensiones. Porque deben ser los medios sin fines de lucro los que escapen de la lógica puramente comercial, y arriesguen, exploren por caminos no seguros, produciendo y dando lugar a contenidos “no rentables”.

Debemos repensar las lógicas de este mercado, en ese fino equilibrio entre lo consumible y rentable, lo alternativo y lo marginal, sin perder de vista la jerarquía de lo simbólico.

7. CONCLUSIONES

En el contexto de disputa por el poder de los discursos mediáticos, es en el cual interesa pensar las Políticas de Comunicación, y más precisamente la Ley de SCA. Este trabajo se inserta en esa discusión, reconociendo la preeminencia de la comunicación en el campo de las ciencias sociales, y entendiendo que los procesos hegemónicos y contra-hegemónicos tienen como terreno principal de lucha al espacio público articulado por los medios masivos de comunicación.

En este sentido la tarea del Estado es, y debe ser, la de regular el mercado para permitir la competencia y emisión en condiciones iguales, para que muchos actores tengan un acceso igualitario a los soportes para pugnar por otros y nuevos sentido. La pluralidad de voces aparece, en este entramado, como un factor con implicaciones positivas para una profundización del proceso democrático. En este sentido Guillermo Mastrini y Martín Becerra dirán que *“Históricamente se ha definido que la forma de garantizar el pluralismo es a través de la diversidad de medios, de múltiples voces, y de la expresión pública de diferentes definiciones políticas. Sin una provisión de medios abierta y pluralista, se perjudica el derecho a recibir e impartir información. Es por ello que no debe quedar limitado a garantizar una estructura de propiedad no oligopólica, sino que también debe asegurarse la multiplicidad de contenidos en los medios. Esta diversidad de propietarios y contenidos debe quedar reflejada en todos los niveles relevantes: el político, el cultural y el lingüístico”*¹⁰⁹.

Acceso y Participación son indicadores, a la vez que conceptos, que se retoman y adquieren una gran importancia en la ley 26.522. No sólo como elementos centrales que hacen al espíritu de la ley, sino como elementos ordenadores de toda una serie de artículos. Acceso y Participación, entonces, tienen una gran importancia remitiendo por un lado a los debates previos, a las discusiones en la UNESCO, a todo un cuerpo

¹⁰⁹ Martín Becerra, y Guillermo Mastrini, *Concentración de Medios*, Bibliografía de cátedra Políticas de Comunicación, UBA Sociales, www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/becerra-mastrini.doc.

teórico de experiencias pasadas, pero que a su vez puestos a jugar en el escenario comunicacional actual, se erigen con nuevas posibilidades y nuevos desafíos.

Se puede establecer entonces, que el de los medios de comunicación es un mercado tan complejo, que requiere de una batería de artículos que se complementen y se piensen en permanente relación. Ningún artículo por sí solo soluciona problemáticas complejas como las que plantea el escenario actual. Por este motivo se debe leer el análisis en su conjunto, y pensar que los indicadores de Acceso y Participación aparecen de distintas formas y en diversos artículos, donde cada uno de estos aporta elementos que contribuyen al objetivo de desconcentrar la propiedad de los medios y generar una apertura que amplíe la cantidad de los licenciatarios, la variedad de las fuentes y el origen de los contenidos.

Son referencias permanentes que guían conceptos e ideas que conforman la ley 26.522, señalando a futuro el modo en que se alcanzará lo que se ha señalado como objetivo central: la democratización del sistema de medios audiovisual.

Se señalarán aquellos aspectos de la ley de medios, que luego del análisis, reflejan el cumplimiento de los niveles de los indicadores. Así como también nos permitiremos marcar determinados aspectos que hacen a posibles límites con los que se encuentra la ley 26.522.

i. Actores del sistema

Un primer elemento importante que se desprende del análisis es que la Ley 26.522 tiene entre sus principales características constituirse como una reglamentación que promueve fuertemente la desconcentración. Entendida esta última como el principal mecanismo para evitar la tendencia oligopólica de los medios, y plantear un escenario proclive a una mayor diversidad en la propiedad de los medios y entrada en juego de nuevos actores. No se trata de repetir lo que ya hemos analizado, pero es necesario señalar que la Ley 25.522 contiene una serie de artículos que se enfocan en desconcentrar la propiedad de los medios evitando así las posiciones oligopólicas dominantes. Esto se observa principalmente en el artículo 45° donde se establecen una serie de límites con respecto a la cantidad de licencias que pueden ser propiedad

de un mismo licenciataria, generando de este modo una mayor pluralidad en lo que hace a la titularidad de los medios.

Este espíritu desmonopolizador se erige como piso o base para constituir una mayor pluralidad en los contenidos. Entendiendo que si bien la desconcentración no es una condición suficiente para la generación de contenidos diversos, si se trata de una base necesaria para el establecimiento de entornos más iguales de acción dentro de la esfera mediática.

Con este primer elemento, se desprende del análisis las implicancias y el papel importantísimo que juega el proceso de incorporación de nuevos y múltiples actores en la transformación y ampliación de la esfera mediática.

Por un lado, se incorporan nuevos sujetos de derecho a la explotación de los servicios: prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro. Esto implica el Estado Nacional y los Estados provinciales (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Estados municipales, Universidades Nacionales, Pueblos Originarios e Iglesia. En el caso de los privados sin fines de lucro, además de las organizaciones de la sociedad civil, gremios, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, incluye a las cooperativas prestadoras de servicios públicos.

Todo este movimiento de nuevas entradas, se traduce directamente en la generación de variados mensajes y tipos de contenidos, producto de las modificaciones en la propiedad de los medios (y más allá de lo que la ley dispone obligatoriamente en cuanto al origen de los contenidos)

Por otro, se incorporan al diseño institucional de toma de decisiones respecto del sistema, a las diferentes representaciones de estos sectores: entidades que agrupan a los prestadores privados de carácter comercial y de los prestadores sin fines de lucro; representantes de las emisoras de las universidades nacionales; representantes de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones; representantes académicos; representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación; representante de las sociedades gestoras de derechos; representante

por los Pueblos Originarios, organizaciones sociales representantes de niños, niñas y adolescentes y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Entendiendo que las relaciones entre estos actores condicionan mutuamente su actuación dentro del sistema de medios, estas modificaciones acarrearán inevitablemente renovaciones en las lógicas de producción y consumo de los materiales de comunicación, a la vez que una convivencia político-institucional mucho más compleja.

ii. Ley 26.522: Alcances, límites y superaciones

Se puede sostener firmemente que la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual presenta en términos generales un cumplimiento casi absoluto de los indicadores que resultaron de la Reunión de Belgrado. Esta afirmación se desprende de todo el trabajo de análisis, donde tras un estudio pormenorizado se comprueba que tanto en los artículos como en el proceso de armado de la ley se cumplen con los parámetros de Acceso y Participación de manera casi total.

Si se pasa al detalle, se puede observar que en lo que respecta al nivel de ELECCIÓN en el Acceso, la ley se propone proteger la universalidad tal como señalan los indicadores de Belgrado, garantizando la igualdad de oportunidades en la recepción de señales. Pero a la vez retoma problemáticas que puedan surgir en la garantía de dicha facultad, cuestión que implica una superación de dichos postulados. La ley contempla puntos relacionados a límites en la accesibilidad que pueden llegar a excluir a sectores de la comunidad de la instancia de recepción de los servicios del sistema de medios que habían sido señalados de manera incipiente en la primera etapa del debate por las políticas de comunicación y que luego no fueron esgrimidos como factores cruciales para el Acceso en Belgrado. Restricciones económicas, sociales y lingüísticas como así también barreras cognitivas y físicas que la ley se propone superar para que la instancia de acceso y decodificación de mensajes sea plenamente universal.

En este nivel, también promueve de manera ostensible y notoria la variedad de mensajes y pluralidad de contenidos que el público pueda recibir, esgrimido como una

premisa primordial a la hora de cumplir con el nivel de Elección en el Acceso. Variedad en el origen de las producciones, inclusión obligatoria de determinadas señales y porcentajes de contenidos a cumplir son una forma de garantizar la diversidad de discursos que el público pueda recibir. También la ley otorga un plus en este apartado, considerando mensajes específicos para sectores vulnerables como los niños y adolescentes y también considerando cuestiones económicas que puedan perjudicar la recepción de acontecimiento de interés para la población. Además, estas disposiciones se enfatizan para RTA S.E. no sólo en lo que respecta al alcance universal de sus señales sino también en la producción de contenidos plurales y diversos, remarcando el rol complementario del sistema público frente al resto de los prestadores.

Pero también, en esta ampliación, la ley respeta profundamente los derechos humanos, estableciendo ciertas restricciones de contenido en la programación que puedan afectar a distintos sectores de la población receptora por razones de edad, raza, religión, orientación sexual, etc.

Un criterio que la ley deja de lado, es el punto que en Belgrado se estableció como el pedido de materiales del público hacia los productores. Como a lo largo de todo el texto, la ley no interviene en los criterios y líneas de contenidos que puedan generar los emisores, por ende es un punto deliberadamente omitido.

En lo que concierne al segundo nivel, el de RETROACCIÓN, la ley funda gran cantidad de canales y recursos para que el público pueda estar en contacto con los productores y administradores de las licencias y así hacer efectivo su derecho a reclamos, denuncias y críticas. Este entramado es parte de un nuevo diseño institucional que descentraliza funciones e instancias organizativas y se diferencia enormemente del desempeño centralizado y burocrático generado por el decreto-ley anterior, alcanzando un grado alto en cumplimiento de este indicador, sobre todo si se tiene en cuenta que la ley otorga el piso de posibilidad de que cualquier interesado exija el cumplimiento de la misma.

Manteniendo el criterio anteriormente mencionado sobre la incumbencia en líneas editoriales, no se delimita el modo en que el público intervendrá en la programación e interactuará con los emisores, por lo que en este punto la ley se aleja

intencionadamente del criterio de este punto. Solo se exige al Sistema de Medios Públicos la incorporación de sectores del público como fuentes de opinión y de información. Por otra parte, la ley suma una serie de artículos que superan y fortalecen este punto del Nivel de Retroacción, sobre todo en la obligación hacia los prestadores de brindar información al público sobre diversos temas sobre su organización interna.

Al analizar la ley en términos de Participación, se puede señalar que en el nivel de PRODUCCIÓN diversos artículos se aproximan a los índices de Belgrado promoviendo la posibilidad de realizar mensajes a diversos sectores, principalmente mediante porcentajes, orígenes y cuotas de producciones que los distintos servicios deben contemplar en su programación. En un mismo sentido, se inscribe la apertura al sector de los sin fines de lucro como actores capaces de poseer licencias, algo que traerá aparejado una producción de mensajes con una lógica distinta a la comercial por parte de nuevos actores. Un aspecto que conviene señalar en la ley, es que repara en el punto que contempla la provisión de ayuda técnica y profesional a los nuevos actores que se incorporan, a través del Artículo 153° que prevé diversas organizaciones de conglomerados para la producción nacional, con participación directa de actores diversos. Se acerca así a los parámetros de Belgrado sobre el otorgamiento de facilidades de instalaciones técnicas y de recursos productivos.

En el nivel de ADOPCIÓN DE DECISIONES, es uno de los estadios donde mayores avances se observan, produciéndose un salto cualitativo en términos de apertura a la participación de sectores hasta ahora relegados. La ley contempla una reserva del espectro para el sector de los sin fines de lucro, universidades nacionales, municipios, pueblos originarios e iglesia. De este modo se configura un mapa de medios con participación de todos los sectores de la sociedad en lo que hace al manejo de los medios de comunicación. En este nivel, se observa un cumplimiento total de los aspectos señalados en Belgrado, ya que cuando se contempla que nuevos actores tengan la posibilidad de ser titulares de licencias, se permite que ellos puedan hacerse cargo de la programación de la señal, así como también de la dirección, administración y financiación de la misma. En este nivel la ley construye un proceso de apertura e

independencia muy importante con respecto a estos sectores, donde las únicas condiciones tienen que ver con parámetros de calidad, cuotas de producción local y porcentajes de difusión de contenidos. Eso implica una superación de los indicadores de Belgrado, ya que esta ampliación se ve reflejada en las condiciones de admisibilidad de los pliegos y evaluación de las propuestas para los concursos de otorgamiento de licencias, eliminando posibles restricciones para la intervención en el sistema de aquellos actores que no sean comerciales

En el nivel de PLANIFICACIÓN, se puede afirmar que en el proceso de sanción de la norma desde el comienzo contempló la participación de diversos sectores para su formulación, a través de foros consultivos y la participación activa de las carreras relacionadas al campo de la comunicación y de una organización que cumplió un rol fundamental como lo fue la Coalición por los 21 puntos para una radiodifusión democrática. A la vez dejó plasmada la intervención de la sociedad civil hacia el futuro, con la creación de una serie de organismos e instituciones (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, y el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos) que articulando con el organismo de control (AFSCA) tendrán la función de asistirlo en temas específicos. Estas estructuras conviven y se articulan con las instancias más tradicionales de instituciones conformadas con la dinámica de la democracia representativa, conformándose una nueva lógica de administración de la política.

De modo que tanto en la formulación de la ley, como en el armado de órganos de control y administración del espectro, se puede observar que se produjo un funcionamiento que facilita y promueve la intervención directa de distintos sectores de la sociedad civil en lugares de decisión y aplicación de políticas públicas en la materia. En este nivel se observa un acercamiento total en cuanto a los aspectos que señalaban los indicadores de Belgrado, ya que la participación de la sociedad civil en la formulación de la ley de medios representa una intervención en el armado de una herramienta fundamental que forma parte una política de comunicación a nivel nacional.

Con respecto al nivel de AUTOGESTIÓN, ya se ha señalado pero conviene insistir en que la ley no contempla este nivel, ya que entre otros motivos ninguno de los actores que interviene en el mapa de medios se autorregula, sino que se trata de una multiplicidad de actores participando en el sistema de medios, donde la ley define a los servicios de comunicación audiovisual como un servicio de interés público sobre el cual el Estado tiene la función de regular.

Las disposiciones que se han señalado como indirectas son aquellas que surgidas del análisis han permitido establecer que complementan los indicadores de Acceso y Participación y permiten su superación y alcance pleno.

Las medidas de reserva de espectro y limitación de redes se encaminan en el sentido de limitar la concentración con acciones positivas y asegurar una mezcla de tipos de medios que garantice la diversidad y pluralidad. Lo mismo sucede con los requisitos y condiciones de asignación de frecuencias, cuyos criterios de evaluación de propuestas y solicitudes se enmarcan de un modo pluralista contemplando a aquellos que promuevan la diversidad, como así también la elaboración de pliegos y de grillas de puntaje por parte de la Autoridad de Aplicación, que dejan de regirse de manera exclusiva por la dimensión patrimonialista.

Tanto en el Acceso como en la Participación, la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no sólo adscribe sino que supera los indicadores de Belgrado, y sólo se aleja de aquellos que implican los modos en que deben determinarse las líneas editoriales y materiales de contenidos, quedando éstas a cargo de los emisores. Esto confirma el acercamiento pleno al paradigma de “Comunicación alternativa para el desarrollo democrático” que elaborara Beltrán en esa nueva forma de concebir la relación entre comunicación y desarrollo, donde la expansión de los niveles de Acceso y Participación asegura y reafirma la posibilidad de justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría.

Diversidad y pluralidad aparecen en esta ley como consecuencia directa de un mayor Acceso y niveles mayores de Participación. Dicho de otro modo, o reformulando la

afirmación, se debe decir que resulta imposible alcanzar los niveles de diversidad y pluralidad que la ley se propone sin que se alcancen cumplan los niveles altos de Acceso y Participación que se encuentran plasmados en su texto.

La ley habilita la ampliación de los límites y marcos del mapa de medios audiovisuales, y la permeabilidad de discursos y demandas que solo tendrán circulación en el mapa de medios en tanto los nuevos actores, con lógicas diferentes, logren tener una presencia activa en el espectro.

El nuevo paradigma audiovisual, que posibilita la actual política pública de comunicación, tendrá como eje a una ley de medios que organiza y reglamenta el sistema bajo parámetros democráticos, generando una nueva etapa. Dicha ley deberá ser acompañada de toda una batería de recursos e iniciativas que hagan efectivo el ingreso de los distintos sectores de la sociedad civil en el sistema de medios. Caso contrario, la política de medios se queda empantanada en lo que podemos caracterizar como una ley de carácter liberal, donde se amplía ciudadanía desde el punto de vista reglamentario, pero no se garantizan dichos derechos desde la intervención en el plano económico.

Esta advertencia no busca caer en una lógica de tipo determinista donde el plano económico se encuentra ordenando el ámbito “superestructural” de la cultura. Por el contrario, nuestro análisis se propuso señalar las tensiones existentes en un doble mercado, donde el abordaje de la cuestión deberá atender a todas las esferas que se encuentran en juego.

Porque la generación de un marco más democrático para la participación, con un acceso más igualitario para distintos sectores, permitirá un marco de desarrollo de identidades diversas, para la constitución de un espacio público más complejo y con una dinámica mucho más intensa, con mayor permeabilidad a nuevas demandas.

Con un objetivo central: la profundización de la democracia.

7. BIBLIOGRAFÍA

Documentos y legislación

- Informe 16ª Sesión de la UNESCO de 1970, París
- Informe Primera Reunión de Expertos sobre Políticas y Planeamiento de la Comunicación de 1972, París
- Documento de Trabajo Reunión de expertos sobre la Planificación y las Políticas de la comunicación en América Latina, 1974, Bogotá
- Informe final Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, 1976, San José, Costa Rica
- Informe final Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación, 1977, Belgrado
- Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual
- Decreto Reglamentario 1225/10 de Servicios de Comunicación Audiovisual

Publicaciones

- Barbero, Jesús Martín, *Comunicación, espacio público y ciudadanía*, Folios Edición especial, Facultad de Comunicaciones, Universidad de Antioquia, 2010
- Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo, *Los dueños de la Palabra*, Editorial Prometeo, 2009
- Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo, *Concentración de Medios*, Documento de Cátedra Políticas y Planificación de la comunicación, Facultad de Sociales, UBA.2006
- Beltrán, Luis Ramiro, *Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos*, Revista Nueva Sociedad Nº 25, julio-agosto 1976
- Beltrán, Luis Ramiro, *Comunicación para el Desarrollo en Latinoamérica, una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años*, Discurso de inauguración de la IV Mesa redonda sobre Comunicación y Desarrollo, Lima, IPAL, Instituto para América latina, 1993
- Carlsson, Ulla, *The Rise and Fall of NWICO – and Then? Information Society: Visions and Governance, From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance*, URICOM Colloquium in Venice, 5-7 May 2003

- Exeni, José Luis, *Políticas de comunicación*, Fundación Plural, La Paz, 1998
- Graziano, Margarita, *Política o Ley: Debate sobre el debate*, Revista Espacios, 1988
- Margarita Graziano, *Concepciones de desarrollo*, Material de cátedra, 1997
- Habermas, Jurgüen, *Facticidad y validez*, Madrid, 1998
- Henry Jenkins, *Convergence Cultura. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*, Editorial Paidós, 2006
- Mac Bride, Sean y otros, *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica FCE, México, 1980
- Maffullo Eliana y Stura, Santiago, *Modificar el tablero*, La Ventana, Página/12, 21/11/2013
- Mastrini, Guillermo y Mestman, Mariano, *¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota*, Documento de Cátedra Políticas y Planificación de la comunicación, Facultad de Sociales, UBA, 1996
- Mastrini, Guillermo y De Charras, Diego, *20 años no es nada: Del NOMIC a la CMSI*, ponencia Congreso IAMCR Porto Alegre, Brasil, 2004
- Mastrini, Guillermo, *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, Editorial La Crujía, 2da edición 2008
- Mata, María Cristina, *Comunicación ciudadanía y poder. Pistas para pensar su articulación*, 2002
- Roig Telo, Antoni, *La participación como bien de consumo: una aproximación conceptual a las formas de implicación de los usuarios en proyectos audiovisuales colaborativos*, Revista Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura, Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona, España, 2010.
- Rossi, Diego, *Los ciudadanos interpelados por nuevos sistemas y prácticas de comunicación: actualizando la agenda de políticas democratizadoras*, Septiembre 2007
- Rossi, Diego, *Acceso y participación: Políticas activas, condicionamientos de los licenciatarios dominantes y el desafío digital*, CECSO, UBA, marzo 2012